

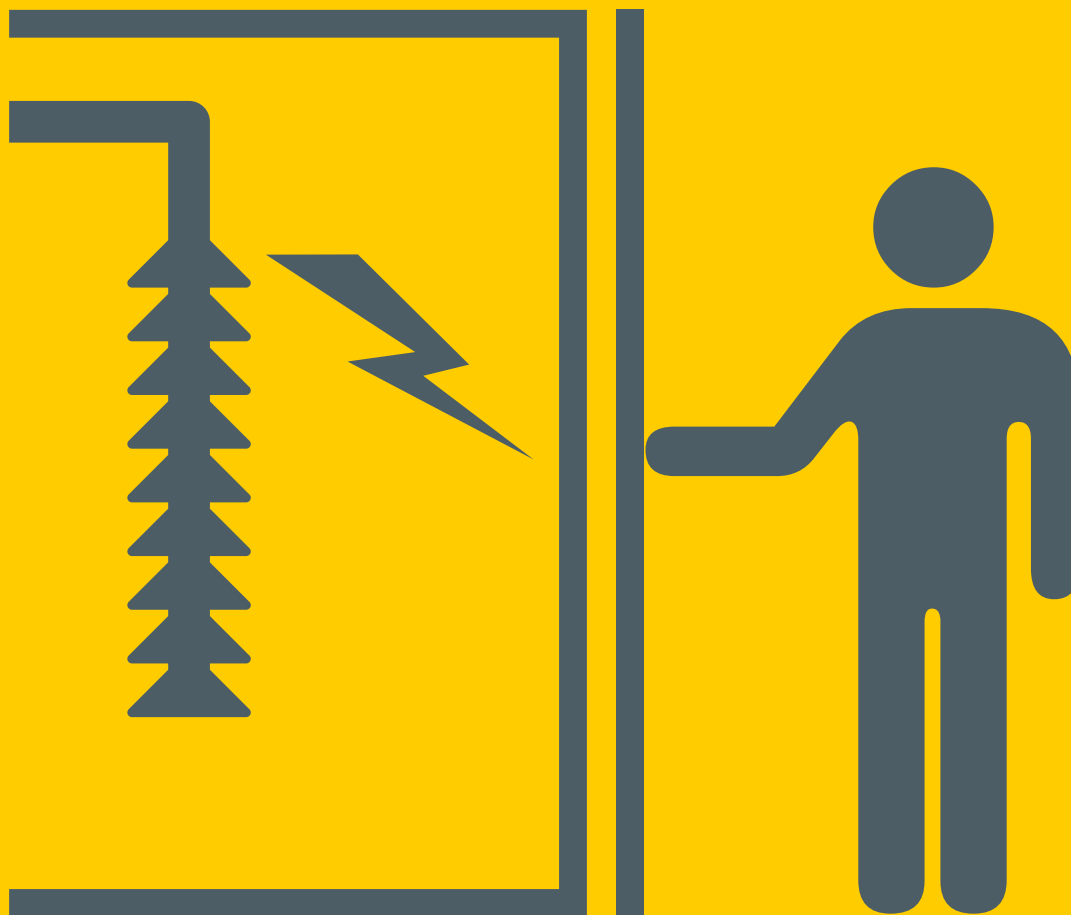
Förändring

– för en ännu bättre arbetsmiljö



Ett arbetsmiljöansvar utan gräns?

- om ett sanktionssystem med brister och orimliga konsekvenser



Författare: Amelie Berg, Anna Bergsten, Carin Hedström, Robert Thorburn

Detta är en del i serien "Förändring - för en ännu bättre arbetsmiljö"
Tidigare rapporter finns att ladda hem på www.svensktnaringsliv.se

Sanktionsavgifter i praktiken

Ett företag fick en sanktionsavgift på 124 300 kronor för brister i fallskydd. Företaget överklagade. I domstolshandlingarna fanns bildbevis och vittnesmål som visade att arbetsgivaren gjort avspärningar, inte bedrev arbete på den aktuella platsen och att medarbetaren som iakttagits hade agerat i strid med instruktionerna.

Förvaltningsrätten bedömde överträdelsen som ursäktlig och avgiften oproportionerlig eftersom medarbetaren hade agerat i strid med säkerhetsföreskrifter och arbetsgivarens instruktioner. Avgiften jämkades därför till 60 000 kronor.

Arbetsmiljöverket överklagade förvaltningsrättens beslut till kammarrätten. Kammarrätten gick på Arbetsmiljöverkets linje vilket innebär att det ursprungliga beslutet – att företaget skulle betala 124 300 kronor i sanktionsavgift – fastställdes.

I Arbetsmiljöverkets yttrande till kammarrätten står att läsa: "att arbetsgivaren rimligen borde ha beaktat risken för att en arbetstagare inte skulle följa de instruktioner som fanns ... och att det inte är möjligt att som arbetsgivare fransäga sig detta ansvar med hänvisning till att arbetstagaren agerat på eget bevåg, eftersom ett sådant fränsteg från principen om arbetsgivarens ansvar dels skulle strida mot vad som uttryckligen framgår av lagstiftningen, dels kunna leda till att arbetsgivaren inte ges tillräckliga incitament att tillse att arbetsmiljörelaterade regler faktiskt efterlevs."

Arbetsgivaren å andra sidan, menar i sitt yttrande till kammarrätten, att beslutet innebär att det arbetsmiljöansvar som lagts på arbetstagaren själv helt urholkas och blir irrelevant. "Att utgå från och kunna förlita sig på att en arbetstagare iaktar sin egen lagstadgade skyldighet att följa tydliga ordnings- och skyddsregler är inte lika med, såsom Arbetsmiljöverket påstår, att 'lägga skulden på medarbetaren'."

(Ur dom i Kammarrätten i Göteborg, mål 5111-15)

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	6
2. Kriterier, sanktionsavgiftens storlek och viktiga utgångspunkter	10
3. Dagsläge	13
4. Kritik och praktik	17
4.1 Obegränsat arbetsgivaransvar och förminskat medarbetaransvar	17
4.2 Näst intill omöjligt att få rätt vid prövning	21
4.3 Sanktionsavgifter på fel bestämmelser och avgifter på fel beräkningsgrunder ...	25
4.4 Bestämmelser som varken är enkla eller tydliga	27
4.5 Otydlig och svåröverskådlig process	30
5. Kommentarer gällande principer och system	31
6. Avslutande diskussion och förslag på åtgärder	36
Bilaga 1 - Sanktionsavgiftprocessen - så funkar den	42
Bilaga 2 - Kriterier för sanktionsavgifter	45
Bilaga 3	49
Referenser	50

Förord

En god arbetsmiljö är en självklarhet för näringslivet. Trygga och säkra arbetsplatser där medarbetarnas kompetens och produktivitet fullt ut tas till vara skapar förutsättningar för en god konkurrenskraft. Regelverket som omgärdar arbetsmiljöfrågorna är omfattande, komplicerat och detaljrikt. Att bryta mot reglerna kan medföra mycket kännbara sanktionsavgifter. Det är avgörande att reglerna är begripliga och ändamålsenliga, att de tillämpas på ett rättssäkert sätt och att avgifterna ter sig rimliga i förhållande till regelbrottet.

Denna rapport belyser systemet med sanktionsavgifter, som utvidgades 2014, och visar på problem med tillämpningen av det lagstiftade ansvaret för såväl arbetsgivare som medarbetare. En slutsats är att förutsebarheten om vad som händer när en arbetsgivare begår fel eller misstag inte är tillräcklig. En annan slutsats är att när medarbetare bryter mot reglerna döms arbetsgivaren trots att även medarbetare har ett lagstadgat ansvar att följa reglerna. Detta riskerar att leda till en detaljövervakning av medarbetare som hittills har varit främmande i vår ledarskapsmodell och som inte önskas av någon.

Med rapporten vill Svenskt Näringsliv bidra till diskussionen kring hur systemet med sanktionsavgifter kan förändras och bli mer rättssäkert. Vi vill även föra en diskussion om ansvarstagande på dagens och framtidens arbetsplatser.

Det här är den sjätte rapporten i Svenskt Näringslivs serie om aktuella och angelägna arbetsmiljöfrågor. Den första, "Förändring – för en bättre arbetsmiljö", har följts av rapporterna "Allt säkrare arbetsplatser – men mer behöver göras", "Psykisk ohälsa – mer än en arbetsmiljöfråga", "Låt behoven styra – om arbetsmiljö- och hälsotjänster i framtiden" och "Dags att tänka nytt – ett modernt arbetsmiljöarbete kräver moderna regler och roller".

Ett viktigt syfte med rapporterna är att belysa problem, lyfta frågeställningar och ge förslag på arbetsmiljöområdet samtidigt som vi bidrar med fakta och företagsperspektiv. Därigenom kan Svenskt Näringsliv vara en del i att skapa en konstruktiv diskussion kring hur det svenska arbetsmiljöarbetet kan bli ännu bättre.

Stockholm i december 2019
Mattias Dahl
Vice vd, Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

När systemet med sanktionsavgifter ändrades 2014 var det för att få till stånd en effektivare tillsyn av arbetsmiljölagen och i förlängningen en ännu bättre arbetsmiljö. Det reformerade systemet utgick ifrån några viktiga kriterier: bestämmelserna skulle vara tydliga, enkla och förutsebara, de skulle vara kopplade till förhållanden med hög risk för ohälsa och olycksfall och avgifterna skulle vara proportionerliga och rättvisa. Slutligen skulle det gå att överklaga och få rätt – i domstol.

Nästan sex år senare visar det sig att systemet har allvarliga brister. Flera bestämmelser saknar tydlig koppling till hög risk, är svårtolkade och svåra att efterleva. Differentierade avgifter har visat sig både orättvisa och orimliga och det är näst intill omöjligt för en arbetsgivare att få en sanktionsavgift helt eller delvis nedsatt.

Vissa av problemen är systemfel, som borde kunna rättas till omgående av Arbetsmiljöverket, andra beror på en rättsosäker tillämpning. En utvärdering av systemet kommer synliggöra att vissa bestämmelser inte är lämpade för sanktionsavgifter. Men erfarenheten av det reformerade och utökade systemet väcker även viktiga principiella frågor – frågor som rör arbetsgivarens och medarbetarens ansvar. Med utgångspunkt i systemet med sanktionsavgifter vill vi belysa problematik och konsekvenser med tillämpningen av det lagstiftade ansvaret på arbetsmiljöområdet.

De flesta arbetsgivare är medvetna om att de har ett omfattande arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen. Även medarbetaren har ett lagstadgat ansvar: till exempel att följa föreskrifter och använda skyddsanordningar. Men som rapporten visar saknar medarbetarens ansvar i princip betydelse i ärenden som rör jämkning av sanktionsavgifter. Har en medarbetare medvetet struntat i att använda skyddsutrustning är det ändå arbetsgivarens ansvar - trots att arbetsgivaren har gjort allt för att skapa en säker arbetsplats.

Att systemet får dessa konsekvenser tycks bero på en kombination av orsaker, bland annat det strikta ansvaret för arbetsgivaren som systemet med sanktionsavgifter bygger på. Vid en jämkningssituation tas då inte hänsyn till det lagstiftade ansvaret för medarbetaren. Tillämpningen av gällande regelverk måste därför förändras.

Om arbetsgivarens ansvar blir utan gräns och medarbetarens eget agerande och ansvar blir irrelevant – då måste arbetsgivare hitta nya sätt att ta sitt ansvar. Det kan ske genom övervakning och kontroll av medarbetarna för att försäkra sig om att alla följer instruktioner

och regler. Frågan är om systemet med sanktionsavgifter riskerar att driva fram ett annat slags ledarskap än vad vi är vana vid i Sverige. Detta bör intressera även fackliga parter.

Med rapporten vill Svenskt Näringsliv starta en diskussion om vad som är ett lämpligt arbetsgivar- och medarbetaransvar i dagens och framtidens arbetsliv. Vi föreslår följande åtgärder:

- översyn av rättstillämpningen i ansvarsfrågan
- effektutvärdering av sanktionsavgifterna
- ändra tillämpningen av beräkningsgrunderna vid differentiering
- revidera otydliga bestämmelser
- förbättra Arbetsmiljöverkets handlägningsprocess avseende sanktionsavgifter
- öka kunskapen hos Arbetsmiljöverket och domstolarna.

Bakgrund

1

Systemet med sanktionsavgifter reformerades och utökades 2014. Syftet var att få ett system som skulle hantera brott mot vissa arbetsmiljöbestämmelser på ett mer effektivt sätt.

I korthet innebar reformen ett skifte i påföljder för många arbetsmiljöbestämmelser. Tidigare var 170 arbetsmiljöbestämmelser kopplade till straff – om bestämmelsen inte följdes kunde Arbetsmiljöverket gå vidare med ärendet till polis, åklagare och domstol och straffet kunde bli böter eller fängelse.

I och med reformen kopplades istället många arbetsmiljöbestämmelser till sanktionsavgifter – vilket innebär att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala en administrativ avgift, så kallad sanktionsavgift, om bestämmelsen inte följs. Avgiften, som kan vara mellan 1 000 och 1 miljon kronor, beslutas av Arbetsmiljöverket utan inblandning av rättsväsendet.

Brister i tidigare system

Förändringen föregicks av en statlig utredning som konstaterade att det tidigare systemet med straffsanktioner var samhällsekonomiskt kostsamt eftersom samma ärende utreddes både av Arbetsmiljöverket och rättsväsendet. Det var också ineffektivt eftersom de flesta anmälningar lades ned på grund av brist på bevis – endast cirka en fjärdedel ledde till åtal och ännu färre ledde till straff. Parallellt med att lagstiftaren ansåg att kriminalisering bör användas försiktigt var systemet inte bara ineffektivt – förtroendet för det riskerade att urholkas.

Vad är en sanktionsavgift?

Ett företag kan dömas att betala sanktionsavgift om företaget brutit mot en bestämmelse som är belagd med sanktionsavgift. Sanktionsavgiften är en administrativ avgift som beslutas av Arbetsmiljöverket. Arbetsgivaren har ett så kallat strikt ansvar att följa bestämmelsen, vilket betyder att avgiften ska betalas oavsett vad som gjort att bestämmelsen inte följts. Detta anges i arbetsmiljölagen 8 kap. 5 §.

Samtidigt ska det finnas möjlighet för en arbetsgivare att få avgiften nedsatt, helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften. Denna jämningsmöjlighet regleras i arbetsmiljölagen 8 kap. 6 §.

Om arbetsgivaren inte håller med om beslutet kan det överklagas till förvaltningsrätten. Andra instans är kammarrätten och sista instans är Högsta förvaltningsdomstolen.

Mer om sanktionsavgiftsprocessen i bilaga 1.

Att låta rättsväsendet straffa arbetsgivare som inte följde arbetsmiljöregler var alltså i praktiken ingen bra idé. Däremot, menade utredningen, hade Arbetsmiljöverket andra verktyg som var effektiva. Arbetsgivare som fick inspektionsmeddelanden, förelägganden eller förbud, med eller utan vite, tycktes följa uppmaningarna i stor utsträckning. Dessutom fanns även sedan tidigare sanktionsavgifter som en påföljd, men de användes bara för bestämmelser i tre föreskrifter. Skälet var att sanktionsavgifter bara skulle kopplas till mycket tydliga och enkla bestämmelser, där överträdelser inte kunde bli föremål för tolkningar. Enligt Arbetsmiljöverket var endast ett fåtal bestämmelser av den karaktären.

Utgångspunkter, fördelar och förhoppningar med ett reformerat system

Det reformerade systemet skulle alltså ha fördelen att Arbetsmiljöverket själva kunde behålla kontrollen över ärendet, vilket skulle frigöra resurser för polis och åklagarmyndighet. Förhoppningen var även att en sanktionsavgift skulle ha en ökad förebyggande effekt och öka arbetsgivarnas motivation att arbeta systematiskt med arbetsmiljön. Om just sanktionsavgifter är det mest effektiva sättet att skapa bra arbetsmiljö är oklart, men enligt Arbetsmiljöverkets egen kunskapssammanställning 2016:10, "Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö?" ger tillsyn mer effekt när den kombineras med sanktioner. Detta samtidigt som samma rapport i och för sig konstaterar att det saknas studier om effekter av sanktioner och att det överlag saknas svenska studier om arbetsmiljöreglers effekt på olyckor, skador och sjukdomar.

Det reformerade systemet skulle inte bara vara effektivt, det skulle också vara rättssäkert. Bestämmelser skulle vara förutsebara både vad gäller innehåll och avgift, det skulle finnas möjlighet för arbetsgivaren att överklaga sanktionsavgiften till domstol och det skulle inte vara möjligt att bli straffad två gånger för samma överträdelse.

Reglerna skulle också förebygga osund konkurrens utifrån antagandet att vissa arbetsgivare i det gamla systemet "chansade", eftersom överträdelser av straffsanktionerade bestämmelser i så låg utsträckning ledde till straff. Andra viktiga utgångspunkter var att sanktionsavgifter bara skulle användas på ett begränsat område, även om området nu utvidgades. Det skulle vara lätt att kontrollera om överträdelse skett och avgifter skulle bara kopplas till enkla och tydliga bestämmelser. Arbetsgivaren skulle ha ett så kallat strikt ansvar att följa bestämmelsen – vilket betyder att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse skett oavsett hur detta gått till, oavsett om det skett med uppsåt eller av oaktsamhet och oavsett vem som begått överträdelsen.

Utredningen som föregick reformen konstaterade också att det strikta ansvaret inte stred mot Europakonventionens oskyldighetspresumtion, under förutsättning att "de hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av förutsättningarna för att undgå avgift i varje enskilt fall". Därför var det viktigt att systemet gav arbetsgivaren möjlighet att få avgiften nedsatt, helt eller delvis, om över-

trädelsen av en bestämmelse ansågs som ringa eller ursäktlig eller om det skulle anses oskäligt att ta ut avgiften.

Farhågor innan systemet beslutades

Innan det fattades beslut om ett nytt system riktade flera remissinstanser kritik mot förslaget. Kritiken från Svenskt Näringsliv rörde framför allt rättssäkerhetsaspekten, det strikta ansvaret och differentieringen av sanktionsavgifterna. Svenskt Näringsliv ifrågasatte om arbetsmiljöområdet överhuvudtaget lämpade sig för sanktionsavgifter samt det faktum att Arbetsmiljöverket nu fick utökade befogenheter och i praktiken blev både lagstiftare, polis, åklagare och domare.

Resultat av Arbetsmiljöverkets översyn

Inför förändringen såg Arbetsmiljöverket över tidigare straffbelagda bestämmelser.

Resultatet av översynen blev att:

- ett fåtal bestämmelser fortsatte att vara direkt straffsanktionerade (se faktaruta nedan)
- vissa bestämmelser fick sanktionsavgifter istället
- vissa helt slutade att vara straffsanktionerade
- fyra bestämmelser som tidigare inte haft någon sanktion belades med sanktionsavgift, varav
 - två var gamla bestämmelser: 19 § i AFS 2006:5 om användning av truckar och 30 § i AFS 1997:5 om smältning och gjutning av metall
 - två var helt nya bestämmelser: 60 a § och 92 a § i AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete, om fall och takarbete.

Skillnad mellan sanktionsavgift och böter

Idag är 88 paragrafer i 27 föreskrifter belagda med sanktionsavgift, se bilaga 3. Merparten av bestämmelserna rör områden som dokumentation, tillstånd, intyg och utbildningsbevis. I samband med reformen höjdes även maxbeloppet för sanktionsavgifter från 100 000 kronor till 1 miljon kronor.

En sanktionsavgift är en administrativ avgift, och böter är ett straff som utdöms i domstol. Att bryta mot en bestämmelse som är belagd med böter ses som en kriminell handling. Ett sådant ärende hanteras därför av polis och går sedan vidare till åklagare och domstol.

En företagsbot kan dömas ut när det inte går att utreda vem som bär det straffrättsliga ansvaret och kan utgå vid brott mot direktsanktionerade föreskrifter. Det är företaget som döms, inte en fysisk person.

Direkt straffbelagda bestämmelser

Ett fåtal bestämmelser är fortfarande direkt straffsanktionerade:

- att lämna oriktiga uppgifter (AML kap. 8 § 2)
- att ta bort en skyddsanordning (AML kap. 8 § 2)
- att bryta mot skyldigheten att anmäla olycksfall och allvarliga tillbud (AML kap. 3 § 3a).
- att bryta mot bestämmelser om minderåriga (AML kap. 5 § 2 – 5 samt kap. 8 § 2).

Brottsbalkens bestämmelser om arbetsmiljöbrott är också oförändrade.

Kriterier, sanktionsavgiftens storlek och viktiga utgångspunkter

2

Vad gör en bestämmelse lämplig för sanktionsavgift? Inför reformen fick Arbetsmiljöverket i uppdrag att ta fram kriterier för sanktionsavgifter. Resonemangen och förslagen finns att läsa i Arbetsmiljöverkets projektrapport "Kriterier för sanktionsavgifter". Kriterierna ska även styra omarbetningen av äldre föreskrifter och vara guide för nya föreskrifter.

Ett övergripande kriterium är att bestämmelserna ska vara förutsebara: det ska gå att förstå bestämmelsens innebörd och det ska gå att se hur hög avgiften blir om bestämmelsen inte följs. Bestämmelser ska också vara enkla och tydliga, det ska inte kunna missförstås vad som krävs för att följa bestämmelsen eller vad som händer om bestämmelsen inte följs. Det innebär att begrepp som "tillräcklig kompetens", "erforderlig utbildning", "väsentliga förändringar", "tillfredsställande resultat" eller "lämplig analysmetod" inte fungerar som grund för en sanktionsavgift, och vaga formuleringar ska inte heller kunna vägas upp av precisa formuleringar i allmänna råd. Bestämmelser ska också vara lätta att hitta och helst finnas i ett enda dokument. Att behöva läsa flera dokument kan accepteras om det gäller föreskrifter som riktas mot till exempel tillverkare, som har sakkompetens. Men enligt Arbetsmiljöverkets projektrapport är det tveksamt om bestämmelser som hänvisar till olika paragrafer i samma föreskrift uppfyller kravet på enkelhet och tydlighet.

Bestämmelser ska även vara kopplade till en hög risknivå. Det vill säga: att inte följa bestämmelsen ska innebära hög risk för olycksfall eller ohälsa eller kräva aktiva åtgärder för att undanröja en hög risk.

En bestämmelse ansågs också vara lämplig för sanktionsavgift om den rör underlag som Arbetsmiljöverket behöver för att utöva tillsyn, som till exempel förhandsanmälningar för byggen. Slutligen ska bestämmelsen självklart uppfylla formella krav, det vill säga: Arbetsmiljöverket ska ha rätt att belägga bestämmelsen med sanktionsavgift.

Matriser

För att bedöma riskerna tog Arbetsmiljöverket fram en riskmatris, där administrativa brister, som att till exempel inte skicka in mätningar eller inte kunna visa upp ett utbildningsbevis, klassificeras som lägre risker.

Arbetsmiljöverket skapade även avgiftsmatriser, en för differentierade avgifter och en för fasta avgifter, för att beskriva hur avgifter skulle sättas.

Se tabeller etc. i bilaga 2

Avgiftens storlek - differentiering av avgifter

När det gäller själva avgiften landade Arbetsmiljöverket i att som huvudregel differentiera avgiften, det vill säga inte göra den lika för alla. Det ansågs rimligt att större företag skulle betala högre avgifter än mindre, och utgångspunkten skulle vara antalet anställda, inklusive inhyrd personal. Som antal sysselsatta räknas alla som finns under samma organisationsnummer och inte bara de som arbetar på den inspekterade arbetsplatsen. Arbetsgivare med 500 eller fler sysselsatta betalar maximal avgift oavsett hur många som är sysselsatta.

Fasta avgifter är aktuella för bestämmelser som främst riktar sig mot tillverkare och leverantörer, och där det är svårt att knyta betalningsförmåga till antalet anställda.

Strikt ansvar och möjlighet till jämkning

Precis som tidigare skulle systemet med sanktionsavgifter bygga på ett strikt ansvar – det vill säga att sanktionsavgift kan tas ut om en överträdelse skett, oavsett hur detta gått till, oavsett om det skett med uppsåt eller av oaktsamhet och oavsett vem som begått överträdelsen.

I förarbetena som låg till grund för reformen (proposition 2012/13:143) lyftes frågan om ett strikt ansvar stred mot Europakonventionens oskyldighetspresumtion, men slutsatsen blev att de två principerna gick att förena, under förutsättning att ”de hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av förutsättningarna för att undgå avgift i varje enskilt fall”.

För att värna rättssäkerheten var det därför viktigt att systemet skulle innehålla en möjlighet för arbetsgivaren att få avgiften nedsatt, helt eller delvis, och få sitt ärende prövat i domstol. I arbetsmiljölagens 8 kap. 6 § beskrivs skälen: om överträdelsen bedöms som ringa eller ursäktlig eller om det med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

I nämnda proposition uttrycks det så här:

”Regeringen anser att en omständighet som bör ha betydelse för frågan om en sanktionsavgift ska sättas ned helt eller delvis är att överträdelsen framstår som ursäktlig. Så kan vara fallet om överträdelsen skett på grund av omständigheter utanför arbetsgivarens kontroll. Dessutom bör nedsättning kunna ske om en sanktionsavgift inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Regeringen föreslår därför att det av lagtexten ska framgå att sanktionsavgiften bör kunna sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.”

I författningskommentarerna förtydligas begreppen ännu mer:

”En ringa eller ursäktlig överträdelse kan föranleda att sanktionsavgiften sätts ned helt eller delvis. En överträdelse kan anses som ringa när den vid en samlad bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom föreskriften. Ett exempel på när en överträdelse kan vara ursäktlig är om den beror på en omständighet utanför arbetsgivarens kontroll. Hel eller delvis nedsättning kan också ske om det skulle vara oskäligt att ta ut en avgift med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, till exempel om den inte står i rimlig proportion till överträdelsen.”

Det är Arbetsmiljöverket som i första hand bedömer om en avgift kan sättas ned eller skrivas av. Är en arbetsgivare inte nöjd med Arbetsmiljöverkets beslut kan ärendet prövas i förvaltningsrätt, därefter i kammarrätt och slutligen i Högsta förvaltningsdomstolen.

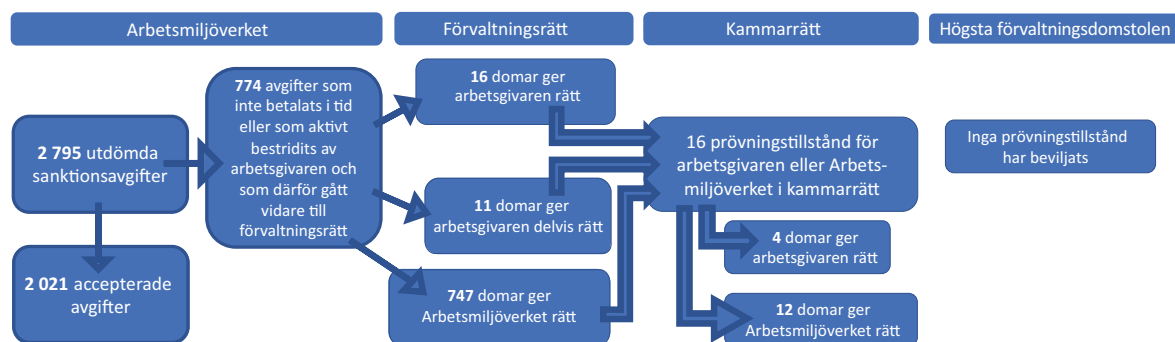
Se vidare bilaga 2 för fördjupning gällande kriterier, risknivåer m.m.

Dagsläge

3

Eftersom Arbetsmiljöverket ännu inte utvärderat reformen är det svårt att via myndigheten få en tydlig bild av dess effekter. De underlag som tagits fram sedan 2014 är - en återrapportering till regeringen som rör hur införande gått, "Uppföljning av sanktionsreformen" (september 2014) - en lägesbild publicerad i januari 2017, "Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild", som redovisar resultat fram till november 2016, genom data från Arbetsmiljöverket och intervjuer med bland annat myndighetens medarbetare.

Det saknas alltså viktig aktuell statistik och sammanställning, till exempel över hur många arbetsgivare som överklagat beslut, vad överklaganden rör, vad de resulterar i och varför domstolen dömt som de gjort. Eftersom Svenskt Näringsliv velat få kunskap om de här frågorna har vi själva gått igenom samtliga ärenden som inte direkt accepterats av arbetsgivaren och som avgjorts i förvaltningsrätt eller kammarrätt, från juli 2014 till och med juni 2019. Totalt rör det sig om 774 ärenden av cirka 2 800 beslutade sanktionsavgifter. I de 774 ärendena finns både avgifter som inte betalats av arbetsgivaren i tid och avgifter som bestridits av arbetsgivaren. Nedan är en beskrivning av processen i de fall en beslutad sanktionsavgift inte direkt accepterats av arbetsgivaren. Bilden visar också det rättsliga utfallet i de 774 ärenden som Svenskt Näringsliv gått igenom. Som tydligt framgår har arbetsgivaren fått sanktionsavgiften nedsatt i endast 4 domar från kammarrätten.



Processen

Arbetsmiljöverket beslutar om sanktionsavgift. Om arbetsgivaren inte betalar avgiften i tid eller bestrider avgiften ansöker Arbetsmiljöverket till förvaltningsrätten om att få ärendet prövat. En prövning innebär att rätten avkunnar en dom.

Arbetsgivaren och Arbetsmiljöverket kan överklaga förvaltningsrättens dom till kammarrätten, men behöver först ansöka om prövningstillstånd. Medges prövningstillstånd kan arbetsgivaren eller Arbetsmiljöverket därefter överklaga kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen, men även där behövs prövningstillstånd. Hittills har inga beslut om sanktionsavgifter prövats i Högsta förvaltningsdomstolen. När arbetsgivaren får "rätt" innebär det att sanktionsavgiften blir helt eller delvis nedsatt.

I texten som följer beskrivs både resultaten från Svenskt Näringslivs genomgång av de 774 ärendena och resultat från Arbetsmiljöverkets lägesbild från 2016.

Godkännanden eller överklaganden

Enligt Arbetsmiljöverkets lägesbild överklagade arbetsgivaren cirka 50 procent av alla ärenden fram till november 2016. Fler stora än små företag överklagade: ungefär 15 procent av alla småföretag med upp till 10 anställda överklagade; motsvarande siffra för arbetsgivare med fler än 100 anställda var 36 procent.

Enligt Svenskt Näringslivs genomgång har den totala andelen arbetsgivare som överklagar beslut om sanktionsavgifter nu sjunkit till cirka 36 procent.

De flesta överklaganden rör fallskydd, truckar eller tekniska anordningar och vanliga skäl för överklaganden, både 2016 och 2019, är att arbetsgivaren inte håller med om att de brutit mot bestämmelsen, att bestämmelsen upplevs som otydlig, att den differentierade avgiften slår fel och bli orättvis eller att arbetsgivaren har gjort allt för att förebygga men att enskilda anställda brutit mot instruktioner.

Små företag får flest sanktionsavgifter

Enligt Arbetsmiljöverkets lägesbild landade över hälften av sanktionsavgifterna på företag med mellan 0 och 10 anställda, varav den största gruppen hade upp till 5 anställda. Möjliga förklaringar enligt lägesbilden är att de flesta företag är småföretag, att små företag inte är lika välinformerade som större företag eller att kostnaden för åtgärder kan upplevas som stor och sannolikheten för inspektion liten.

Svenskt Näringsliv har inte haft möjlighet att analysera sanktionsavgifter och domar utifrån företagsstorlek och vi vet därför inte om det ser likadant ut idag som det gjorde 2016.

Arbetsmiljöverket får nästan alltid rätt och jämkning används mycket sällan

Enligt Arbetsmiljöverkets lägesbild går domstolen på Arbetsmiljöverkets linje i 96 procent av alla domar – en siffra som bekräftas i Svenskt Näringslivs genomgång och som alltså inte förändrats från 2016 till våren 2019.

Enligt Svenskt Näringslivs genomgång har arbetsgivaren fått

- rätt i 16 av 774 domar i förvaltningsrätten
- delvis rätt i 11 av 774 domar
- rätt i 4 av 16 domar i kammarrätten.

I Arbetsmiljöverkets lägesbild konstateras det att Arbetsmiljöverket aldrig jämkat sanktionsavgifter utifrån de möjligheter som finns – myndigheten har överlåtit detta till domstolen. I lägesbilden görs vidare en generell beskrivning av hur domstolen dömer. Till exempel visar

det sig att ärenden som rör överträdelser som legat utanför arbetsgivarens kontroll – som när en medarbetare inte följt bestämmelser eller använt skyddsutrustning – endast i undantagsfall lett till helt eller delvis nedsatt avgift.

Arbetsgivarens ansvar gäller alltså oavsett den enskilde medarbetarens agerande. Det visar sig också att om förvaltningsrätten går emot Arbetsmiljöverket, så överklagar myndigheten till kammarrätten, med argumenten att instruktioner inte befriar arbetsgivaren från ansvar och att det är viktigt att stävja en utveckling där skulden läggs på enskilda medarbetare. I dessa fall har kammarrätten ofta gått på Arbetsmiljöverkets linje och instämt i att arbetsgivaren har ett långtgående ansvar att försäkra sig om att medarbetare följer säkerhetsföreskrifter. Lägesbilden summerar: endast ett fåtal jämkningar av sanktionsavgifterna har förekommit och sanktionsavgifter har utdömts i nästan samtliga fall.

Svenskt Näringslivs genomgång ger samma resultat. Men genomgången visar också att kammarrätten inte i något fall tydliggjort i vilka situationer en avgift kan bli nedsatt, helt eller delvis. Kammarrätten i Stockholm har givit sig på ett försök att tydliggöra vad som skulle kunna utgöra en ursäktlig överträdelse och som därmed skulle kunna utgöra skäl för jämkning (dom i mål nr 450616). Kammarrätten menar att, i det fall en enskild arbetstagare i strid mot gällande regelverk inte använder personlig fallskyddsutrustning, skulle det kunna betraktas som en ursäktlig överträdelse om detta föranletts av ”en situation som hotat liv eller egendom”. Därefter har samma formulering använts vid liknande bedömningar i andra kammarrättsdomar. Vad denna formulering innebär i praktiken är dock oklart.

Svenskt Näringslivs genomgång visar att en medarbetares agerande enligt domstolen aldrig kan vara en omständighet som anses ligga utanför arbetsgivarens kontroll och som därmed är ursäktlig. Detta gäller även i fall då en medarbetare handlat i strid med säkerhetsföreskrifter och instruktioner, som till exempel att aktivt ha tagit av sig skyddsutrustning.

Snabbare rättelse eller längre handläggningstider med det nya systemet?

Eftersom Arbetsmiljöverket inte heller har statistik som gör det möjligt att veta hur lång tid ett ärende tog innan systemet reformerades 2014, är det svårt att jämföra om det reformerade sanktionsavgiftssystemet har ökat effektiviteten i handläggningen. Enligt lägesbilden handläggs 60 procent av ärendena rörande sanktionsavgifter inom 10 månader. Sett till den totala tiden mellan inspektion och domslut handläggs 23 procent av ärendena inom 6 månader, 37 procent tar längre tid än 6 månader men kortare tid än 10 månader och 40 procent tar längre tid än 10 månader. Det längsta ärendet har tagit 22 månader.

Statistik från 2014 till 2018

Arbetsmiljöverkets statistik visar att antalet uttagna sanktionsavgifter har rusat från 2014 till 2018 – från 88 till 1 134 – vilket är nästan tretton gånger fler på fem år. Fram till halvårsskiftet 2019 ligger siffran på 726. Den absoluta merparten av alla avgifter rör överträdelser av bestämmelser om fallskydd, truckar, tekniska anordningar och arbetsmiljöplaner. Dessa ärenden utgör cirka 70 procent av det totala antalet.

Antal uttagna sanktionsavgifter

2014	88
2015	355
2016	463
2017	755
2018	1134
jan-juli 2019	726
Totalt	3521

De bestämmelser som får flest sanktionsavgifter gäller, i fallande ordning: fallskydd, truckar, tekniska anordningar, trycksatta anordningar samt arbetsmiljöplan.

Kritik och praktik

4

Det reformerade systemet skulle göra tillsynen enklare och mer effektiv. Utgångspunkterna var tydliga: det skulle vara rättssäkert och bestämmelser som belades med sanktionsavgift skulle vara enkla och tydliga. Det skulle vara lätt att veta vad som krävdes för att följa en bestämmelse, lätt att göra rätt och lätt att förstå konsekvensen om en bestämmelse inte följdes.

Men efter att ha levt med det nya systemet i snart sex år har det visat sig ha tydliga brister. I flera fall har de ursprungliga utgångspunkterna och kriterierna övergivits. Bristerna i systemet har påtalats av Svenskt Näringsliv för Arbetsmiljöverket vid ett flertal tillfällen.

Erfarenheten av det nya systemet väcker även viktiga principiella frågor, inte minst vad gäller arbetsgivarens långtgående ansvar samt det faktum att det är näst intill omöjligt att få rätt vid ett överklagande, liksom att medarbetarens eget ansvar inte beaktats i någon större utsträckning.

Nedan följer en beskrivning av fem stora problem med systemet med sanktionsavgifter. Beskrivningen varvas med intervjuer med företagare, exempel på domar i förvaltningsrätt och kammarrätt, samt intervjuer med experter inom området som alla ger sin syn på systemet med sanktionsavgifter, utifrån olika perspektiv.

4.1 Obegränsat arbetsgivaransvar och förminskat medarbetaransvar

Ansvar enligt arbetsmiljölagen

Enligt arbetsmiljölagens 3 kap. 2 § ska arbetsgivaren ”vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall”. Samtidigt påpekas kommentarer till lagtexten att det alltid måste göras en helhetsbedömning angående vilka krav som är rimliga och att det behöver göras en avvägning med hänsyn till andra värden och behov, något som ligger i linje med arbetsmiljölagens ändamål. Så – även om skrivningen är sträng behöver den alltid tillämpas på ett nyanserat sätt, beroende på situation. Liknande resonemang förs även i proposition 1993/94:186.

Arbetsmiljölagen ger även arbetstagaren ett ansvar. I 3 kap. 4 § beskrivs det så här: ”Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han ska följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.”

Det finns med andra ord viktiga och stora skillnader mellan arbetsgivarens och medarbetarens ansvar enligt arbetsmiljölagen: arbetsgivaren har det övergripande ansvaret för arbetsmiljön och kan ställas till ansvar om regler inte följs. Medarbetarens ansvar är att delta och följa regler men denne kan inte på motsvarande sätt ställas till ansvar.

Konsekvenser av det strikta ansvaret i ljuset av arbetsmiljölagens ändamål

Enligt arbetsmiljölagen har alltså arbetsgivaren det övergripande ansvaret för arbetsmiljön, och medarbetaren ska aktivt bidra, bland annat genom att följa föreskrifter och använda skyddsanordningar. Arbetsgivarens ansvar är omfattande, men dennes åtgärder måste alltid bedömas i ljuset av vad som är rimligt och proportionerligt. Vid tillämpningen av ärenden som gäller jämkning av sanktionsavgifter görs dock inte dessa nyanserade bedömningar i ansvarsfrågan i tillräckligt stor utsträckning, varken av Arbetsmiljöverket eller domstolen.

Enligt lagen ska en sanktionsavgift, med strikt ansvar, jämkas om överträdelsen är ringa, ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Vid en bedömning om nedsättning av avgiften tenderar Arbetsmiljöverket och domstolen dock att bokstavstolka arbetsgivarens ansvar enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen ("vidta alla åtgärder som behövs"). Man gör således inte den nyanserade helhetsbedömningen som, enligt ovan, varit lagstiftarens intention. Det tas därmed inte hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet t. ex. att arbetsgivaren faktiskt vidtagit ett flertal åtgärder för att förhindra och förebygga ohälsa och olycksfall. Inte heller att en omständighet sker utanför arbetsgivarens kontroll eller att en medarbetare agerat i strid mot givna instruktioner. Medarbetarens ansvar tillmäts uppenbarligen inte någon betydelse vid denna bedömning.

Det här är problematiskt, inte minst med tanke på att dagens arbetsliv sällan är utformat så att en arbetsgivare hela tiden kan försäkra sig om att alla medarbetare – oavsett hur många de är, var de är och vad de jobbar med – alltid följer samtliga bestämmelser. Har en arbetsgivare uppfyllt alla krav i det systematiska arbetsmiljöarbetet, utbildat sin personal och utrustat dem med alla nödvändiga gemensamma och personliga skydd, så bör en enskild medarbetares agerande inte kunna ge en arbetsgivare sanktionsavgifter på hundratusentals kronor.

Vid en jämförelse med till exempel trafiklagstiftningen, där individen själv är ansvarig för att följa lagen även om denne kör i tjänsten, ter sig tolkningen och tillämpningen än mer orimlig.

Fortsätter lagen att tillämpas utan mer nyanserade bedömningar kan arbetsgivare i förlängningen se sig tvungna att kontrollera medarbetaren på helt nya sätt för att försäkra sig att ingen gör avsteg från säkerhetsrutiner. Det kan innebära intrång i den personliga integriteten och helt orealistiska säkerhetshänsynstaganden. Samtidigt är det osäkert om

utökad kontroll och övervakning skulle räcka, eftersom det fortfarande saknas rättspraxis för vad som är tillräckliga säkerhetsåtgärder från arbetsgivarens sida.

Sammantaget är det högst tveksamt om reglerna på arbetsmiljöområdet lämpar sig för ett strikt ansvar och om det överhuvudtaget är möjligt att använda sanktionsavgifter på ett rättssäkert sätt. Att lyfta frågan kring huruvida ett införande av strikt ansvar för arbetsgivaren kan göra att medarbetarens personliga ansvar minskar eller upphävs är inget nytt – det uppmärksammades redan i en proposition på 1990-talet, när sanktionsavgifter infördes för första gången (proposition 1993/94:186). Dessutom – om det strikta ansvaret innebär att beviskraven sänks eftersom det inte ska behövas någon rättslig prövning – ställer det mycket höga krav på reglernas utformning och tillämpning. Inte minst inom ett område så omfattande, komplicerat och oprecist som arbetsmiljöområdet.

”Orimligt att tolka arbetsgivaransvaret gränslöst”

Att det är arbetsgivaren som beläggs med sanktionsavgifter är inte konstigt, eftersom det är arbetsgivaren som har ansvaret för arbetsmiljön. Däremot är det orimligt av Arbetsmiljöverket och domstolar att tolka arbetsgivarens ansvar som gränslöst och att bokstavstolka skrivningen ”alla åtgärder”. Det menar advokaten och arbetsrättsexperten Erik Danhard.

- Om den meningen blir styrande för rättstillämpningen - då är det inte bra. Men man ska komma ihåg att arbetsmiljölagens skrivningar är en portalbeskrivning och att de preciserade förpliktelserna finns i föreskrifterna. Men om myndigheter och förvaltningsdomstolar tolkar skrivningen bokstavligt, som att 'allt' verkligen betyder allt, och inte bara det som är rimligt, skäligt, som kan förutses, då är det helt orimligt. Och det är inte otroligt att domstolar påverkas av det här, det är ju ändå lagtext och det står 'allt', säger han.

Säg upp istället?

När Arbetsmiljöverket och domstolen fattar beslut som slår fast att arbetsgivaransvaret inte har någon borte gräns, händer det att arbetsgivare får rådet att hantera medarbetare som inte följer reglerna ”den arbetsrättsliga vägen”. Hans Eriksson, biträdande förhandlingschef för bransch- och arbetsgivarorganisationen Plåt & Ventföretagen, menar att resonemanget har tre stora problem.

- För det första är det arbetsrättsligt osäkert om försummelser av detta slag räcker till uppsägning, och om det gör det är det redan för sent när en sanktionsavgift dömts ut. - För det andra talar vi ofta om branscher med stor arbetskraftsbrist där företagen förlorar ännu mer på att säga upp än vad de redan förlorat på sanktionsavgiften. Men den tredje och viktigaste invändningen - är det verkligen så vi vill att arbetsmiljöarbetet ska bedrivas i svenska företag 2019?

Gärna sanktionsavgift - men både för arbetsgivare och medarbetare

Även företagaren Carin Stoeckmann är kritisk till hur sanktionsavgiftssystemet är konstruerat. Som vd på byggföretaget Byggmästar'n i Skåne önskar hon att även medarbetare som bryter mot regler ska kunna hållas ansvariga. Hittills har Byggmästar'n i Skåne fått en sanktionsavgift som rör asbest, en fast avgift på 50 000 kronor, en händelse som ägde rum 2012. Avgiften utdömdes som en följd av ett avrop i ett ramavtal, gällande ett tvåtimmars jobb i en lägenhet, där de som gjorde jobbet först efteråt kom på att det kunde ha varit asbest i mattan de rev upp. Arbetsmiljöverket kontaktades och konsekvensen blev en sanktionsavgift. Carin Stoeckmann försökte få avgiften jämkad genom att hänvisa till utbildning, rutiner och arbetsmiljöplan, men fick nej.

– Arbetsmiljön är en otroligt viktig del av vår verksamhet och självklart vill vi att alla ska må bra och att ingen ska skada sig på jobbet. Jag förklarade att personerna hade fått en heldags asbestutbildning, jag kunde till och med visa datumet. Våra skriftliga instruktioner säger att vi vid minsta misstanke om asbest ska avbryta arbetet och vi hade en tydlig arbetsmiljöplan. Trots detta fick vi full avgift. Varken genomförd utbildning, skriftliga rutiner, texten i arbetsmiljöplanen eller storleken på insatsen resulterade i en jämkning, så vad ska då göra det? Som arbetsgivare hade vi ju gjort allt vi kan för att förebygga misstag.

Hon räknar med att företaget har ett femtiotal föreskrifter att förhålla sig till, bara från Arbetsmiljöverket. När det gäller just fallskydd är de förebyggande insatserna från företaget omfattande. Trots det menar hon att det är omöjligt för henne som arbetsgivare att i varje minut hindra den enskilda medarbetaren från att agera i strid med utbildning, instruktioner eller regler i arbetsmiljöplanen.

– Vi utbildar våra medarbetare i olika skydd och ordnar också med fasta skydd och personligt skydd. Vi har ett regelverk och på byggarbetsplatserna har vi en arbetsmiljöplan där vi talar om vad som gäller och som vi går igenom med alla medarbetare. Vi har en obligatorisk fallskyddsutbildning för alla medarbetare, där vi går igenom alla former av fallrisker på byggen, och att man inte får beträda något som vare sig har fast skydd eller där man själv inte har personligt skydd, det är liksom tabu. Men. Så kliver det ändå upp en medarbetare på taket utan skydd, trots utbildning och kännedom om regelverk.

Carin Stoeckmann tycker att sanktionsavgifter i grund och botten är bra och att systemet skärpt säkerhetsarbetet ytterligare på företaget. Men hon tycker att förutsättningar som företaget gett den enskilde medarbetaren, liksom den enskilde medarbetarens eget agerande, borde spela roll i bedömningen om vem som ska få en sanktionsavgift och om den kan jämkas.

– Om en utbildad person med rätt förutsättningar ändå bryter mot föreskrifterna borde den personen få en sanktionsavgift. Inte arbetsgivaren.

Hon jämför även med andra branscher, som till exempel åkeri- eller taxibranschen. Den chaufför som själv kör för fort, inte har säkerhetsbälte eller kör mot rött, får själv betala böterna.

– Då finns det större incitament att efterleva regelverket än en hantverkare hos oss som tycker att: ja, ja, jag ska bara gena, det går fort. Nu tycker jag att vi hanterat det bra hos oss och har medvetna hantverkare, men sett ur ett branschperspektiv är det en viktig fråga, så att incitamentet för sanktionsavgifter ger avsedd effekt, nämligen respekten för regelverket, hos både arbetsgivare och medarbetare. En medarbetare som följer regelverket behöver ju aldrig oroa sig över att få en sanktionsavgift.

Inte heller den medarbetare som ovetandes bryter mot regelverket behöver oroa sig, menar hon, eftersom deras arbetsgivare då varken gett dem utbildning, personlig skyddsutrustning eller sett till att ha tydliga och genomgångna regler och arbetsberedningar.

– Då ska givetvis sanktionsavgiften riktas mot arbetsgivaren. Och det är hos arbetsgivare Arbetsmiljöverket först ska påbörja sin utredning och analys.

4.2 Näst intill omöjligt att få rätt vid prövning

Ett mycket viktigt kriterium för att systemet ska vara rättssäkert är att en arbetsgivare ska kunna få sin sak prövad i domstol, och få en avgift helt eller delvis nedsatt.

Resonemang om detta fördes redan i propositionen (1993/94:186) som låg till grund för det första införandet av sanktionsavgifter i arbetsmiljölagen: *”Möjlighet att jämka avgiften bör även införas. Regeringen föreslår därför att avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften. Det ska vara möjligt att jämka eller efterge avgiften om det skulle leda till uppenbart obilligt resultat. Bestämmelsen gör det möjligt att beakta arbetsgivarens goda tro och övriga omständigheter, som motivet för handlandet. Bestämmelsen bör dock tillämpas varsamt så att den förebyggande effekten inte går förlorad.”*

Senare, när systemet skulle reformeras, konstaterades i propositionen (2012/13:143) att det kunde vara svårt att i lagen ange klara riktlinjer för hur detta skulle gå till och att alltför detaljerade regler kunde bli rättsosäkra: *”Vid utformningen av reglerna är det enligt regeringens uppfattning nödvändigt att hitta en balans mellan å ena sidan långtgående och generösa regler om nedsättning som riskerar att onödigt komplicera systemet och göra det ineffektivt, och å andra sidan oacceptabla resultat ur rättssäkerhetssynpunkt som följer av ett objektivt ansvar.”*

Att möjligheten till prövning och jämkning är viktig visas även i praxis från Europadomstolen: det bör finnas möjlighet till en ”nyanserad och inte alltför restriktiv prövning” av förutsättningarna för att undgå avgift.

Mycket få ärenden har fått nedsatt avgift

Men trots att det nu står i arbetsmiljölagens 8 kap. 6 § att en avgift får sättas ned helt eller delvis visar de första sex åren med reformen att möjligheten nästan inte existerar. Som framgår av Svenskt Näringslivs genomgång i tidigare avsnitt har avgiften jämkats i mycket få ärenden - trots att ett flertal av de ärenden som överklagats haft goda skäl för jämkning.

En samlad bedömning av domstolspraxis visar att avgiften inte blir nedsatt, ens när arbetsgivaren tillhandahållit rätt skyddsutrustning, utbildat i regelverket, regelbundet repeterat reglerna, gett instruktioner, utfärdat riktlinjer och konsekvent påtalat eventuella brister och till och med vidtagit arbetsrättsliga åtgärder, men där en medarbetare trots detta låter bli att följa reglerna eller använda skyddsutrustningen. Som Arbetsmiljöverkets lägesbild visat har myndigheten aldrig jämkat en avgift, utan överlåter alltid den prövningen åt rättsväsendet. Detta är än mer problematiskt, eftersom det missgynnar små företag som har begränsade möjligheter att driva en process i domstol.

Samtidigt är det inte önskvärt med ökat antal processer. Därför hade det varit bra om Arbetsmiljöverket utarbetat regler och rutiner för hanteringen av jämkning. Tyvärr verkar detta inte ha skett, eftersom myndigheten istället valt att låta domstolen avgöra. Och när domstolen går myndighetens väg tas det som intäkt för att den ursprungliga bedömningen är rätt.

"Man borde kunna överklaga och få rätt"

"Surt och absurt." Det säger LIAB Plåtbyggarnas vd Lars-Inge Österman, som trots stora investeringar i utbildningar och stort intresse för arbetsmiljö, fick en sanktionsavgift på 78 900 kronor för brister i fallskydd.

- Vi var på ett jättesäkert bygge och vår uppgift var att ta ned skyddsräcken eftersom taket var klart. Min kille tar av sig livlinan för att han ska ned på rast. Men så ångrar han sig och tar bort ett fäste till. Hade han fallit hade han ramlat 2,5 meter ned på ett gummerat stort platt tak. Det var väl därför han vågade, säger Lars-Inge Österman.

En arbetsmiljöinspektör såg det som hände och inom kort landade sanktionsavgiften i brevlådan.

- Jag blev besviken. Jag jobbar jättemycket med arbetsmiljö. Vi har en sjukfrånvaro på 1 procent. Då känns det surt. Och det kändes helt absurt att inte få en varning först. Sanktionsavgifterna är ju mycket höga, i det här fallet börjar de på 40 000 kronor. Det är väldigt kännbart för ett litet företag.

Kände du till bestämmelserna?

-Ja, absolut, jag hade till och med gått på utbildning om det här. Och min personal har kunskap om det, de får skriva på att de vet hur man använder fallskydd. Vi jobbar ju i ett yrke där man använt det i alla år.

Hur skulle du som arbetsgivare kunna förebygga ännu mer?

– I mitt fall kunde jag inte göra mer. Då ska jag vara ute på alla byggen hela tiden och se att de har på sig livlinan. Men Arbetsmiljöverket tar inte hänsyn till det. Det är bara att betala, gå vidare och vara på sina anställda ännu mer. Men det här är ju så lätt hänt, det är mänskligt.

Lars-Inge Österman funderade först på att stämma medarbetaren, för att på så sätt kunna få en prejudicerande dom.

Tanken var inte att medarbetaren, utan bolaget, skulle betala ett eventuellt skadestånd.

– Men det är en bra kille och det skulle förstöra hela branschen, ingen skulle jobba på tak då. Så han fick en varning istället. Men om det är någon som inte sköter sig räcker det inte med en varning för att bli uppsagd, det behövs fler. Så det blir några hundratusen i sanktionsavgifter om man hårdrar det, för att få någon uppsagd.

Istället överklagade Lars-Inge Österman Arbetsmiljöverkets beslut om sanktionsavgift till förvaltningsrätten, som delvis gick på företagets linje. De ansåg att den anställdes agerande var utanför arbetsgivarens kontroll. Avgiften sågs därför som oskälig och sattes ned till 40 000 kronor. Arbetsmiljöverket överklagade förvaltningsrättens beslut till kammarrätten, som gick på Arbetsmiljöverkets linje.

Avgiften höjdes åter till det ursprungliga beloppet på 78 900 kronor. LIAB ansökte om prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen, men nekades. Det innebär att kammarrättens dom står fast.

I förvaltningsrättens domskäl står det att händelsen ”rör sig om ett handlande utanför bolagets kontroll”. Men kammarrätten gör inte samma bedömning utan hänvisar till arbetsmiljölagens skrivning om att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Kammarrätten skriver: *”Det är således upp till arbetsgivaren att leda och organisera arbetet så att olycksfall inte inträffar. Mot denna bakgrund kan enligt kammarrättens mening en enskild arbetstagares agerande i sig inte anses utgöra en omständighet utanför bolagets kontroll.”*

Har du gjort något mer för att öka säkerheten efter händelsen?

– Nu efteråt har jag haft anställda med på en ny utbildning om fall. Men den utbildningen fanns inte då. Vi köper in hur mycket utbildningar som helst varje år, varje gång vi anställer nya börjar vi med att utbilda dem.

Vad tycker du om systemet med sanktionsavgifter?

– Jag tycker det är bra, man vill ju inte att det ska hända något och jag vill att säkerheten ska öka på alla byggen. Men man borde kunna överklaga och få rätt. Och har man verkligen gjort allt som står i ens makt, utan att man ska behöva ut och kolla alla 60 anställda varje dag, och har man gjort riskanalyser, de anställda har gått utbildningar – då borde det vara ett delat ansvar mellan arbetsgivare och medarbetare.

Dessutom, menar Lars-Inge Österman, måste föreskrifterna ses över eftersom vissa bestämmelser är motstridiga och enligt vissa bedömare till och med omöjliga att följa, till exempel de om fallskydd på tak. Han önskar att Arbetsmiljöverket lyssnar på de branscher som berörs.

Syftet är effektivitet – inte rättssäkerhet

Enligt advokaten Erik Danhard blir systemet med sanktionsavgifter inte rättssäkert eftersom möjligheten att få sin sak prövad och få rätt är näst intill obefintlig, och när det gäller sanktionsavgifter är Arbetsmiljöverket både lagstiftare och domare. Men syftet med sanktionssystemet är inte rättssäkerhet – det är effektivitet, menar han. Samtidigt som effektivitetens pris är just – rättssäkerheten. - I rättssäkerheten finns den individuella och nyanserade bedömningen. Men i sanktionssystemet spelar inte det någon roll och det som är själva grunden för rättsskipningen, att inte dra alla över samma kam, försvinner. Att ha dödsstraff på allt är jätteeffektivt, men det kanske inte är ett sådant samhälle vi vill ha.

De praktiska konsekvenserna på till exempel byggarbetsplatser blir att kontrollera arbetstagare i varje moment. - Då är vi tillbaka i något vi har lämnat av många goda skäl. Och istället för att se till individens ansvar, det goda arbetet, det egna inflytandet så behöver vi ha punktmarkering av individer. Så det här är lika mycket en arbetstagarfråga.

Enligt Erik Danhard är sanktionsavgifter på "administrativa" områden en helt annan sak, som till exempel bestämmelser om att lämna in uppgifter, besiktiga tryckkärl eller ha utbildningsbevis. - Då är det i alla fall kontrollerbart, under förutsättning att det i lag och föreskrifter är tydligt vad som krävs.

4.3 Sanktionsavgifter på fel bestämmelser och avgifter på fel beräkningsgrunder

Ett viktigt kriterium för sanktionsavgifter är kopplingen till risk. Att inte följa bestämmelser med sanktionsavgifter ska innebära hög risk för olyckor, ohälsa och allvarliga skador. Kopplingen till risk gör också avgiften begriplig och förutsebar. Men i verkligheten saknar många av dagens sanktionsavgiftsbelagda bestämmelser den här tydliga kopplingen till risk – många bestämmelser har istället en mycket otydlig koppling till risk och det är svårt att förstå hur avgiften bestämts.

Exempel från AFS 2003:6 Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar

Administrativa brister ska enligt Arbetsmiljöverkets risktabell (se bilaga 2) klassificeras som lägre risker. Men trots detta anser Arbetsmiljöverket, i t.ex. AFS 2003:6, att det är lika riskfyllt att inte ha ett besiktningsdokument som att inte ha utfört en besiktning. Den administrativa missen kan omöjligen vara lika riskfylld som en obesiktigad, eventuellt skadad maskin. Arbetsmiljöverket föreskriver i detta fall samma avgift oavsett risknivå, i strid med tillämpningen av kriterierna. Om risknivåerna inte upplevs stå i proportion till avgifterna påverkar det acceptansen för hela systemet.

Organisationsnummer och antal anställda är fel utgångspunkter

Risken ska alltså påverka avgiften – ju högre risk, desto högre avgift. Samtidigt bör inte små företag riskera lika höga avgifter som stora, resonerade Arbetsmiljöverket. Det beslöts därför att det totala antalet anställda inklusive inhyrd personal skulle ligga till grund för uträkningen av sanktionsavgifter. Och det totala antalet anställda skulle bestämmas utifrån företagets organisationsnummer. Detta skulle garantera att systemet blev rättssäkert och konkurrensneutralt (se bilaga 2). Men dessa utgångspunkter – antal anställda inklusive inhyrd personal samt att utgå från företagets organisationsnummer – har lett helt fel. Systemet är rättsosäkert, oförutsägbart och icke-konkurrensneutralt.

För det första återspeglar antal sysselsatta inte ett företags betalningsförmåga, särskilt om deltidsanställda jämföras med heltidsanställda. Många personalintensiva företag, till exempel inom restaurang- och bussbranschen, har låga marginaler och låg betalningsförmåga även om de har många anställda. Konsekvensen blir att personalintensiva verksamheter drabbas oproportionerligt hårt. Att inhyrd personal räknas in i antalet sysselsatta innebär att en och samma person kan räknas flera gånger, både i kundföretaget och i bemanningsföretaget, och

båda företagen riskerar att få en högre avgift. Att inte direkt kunna se hur hög en differentierad avgift blir strider dessutom mot ett av de viktigaste kraven som ställs på regler med strikt ansvar: att det ska vara tydligt vilken påföljd som gäller vid en eventuell överträdelse. Ett system som saknar den förutsättningen är inte rättssäkert.

För det andra slår avgifter som bygger på organisationsnummer helt olika, just beroende på hur ett företag väljer att organisera sig. Det gör att kopplingen mellan risk och avgift helt försvinner, eftersom samma förseelse i samma typ av företag kan få helt olika konsekvenser: se exempel i rutan till höger.

Exempel på differentiering utifrån hur företaget väljer att organisera sig

Två företag med lika många anställda (227) och lika många arbetsplatser (11) fick sanktionsavgifter för samma typ av överträdelse. Företag X fick en sanktionsavgift på 202 900 kronor. Företag Y fick en sanktionsavgift på 56 600 kronor. Varför?

Skillnaden beror på att företag X har samma organisationsnummer för alla sina arbetsplatser. Företag Y har egna och olika organisationsnummer för alla arbetsplatser inom koncernen.

Dubbelbestraffning

En grundläggande princip är att en arbetsgivare inte ska kunna straffas två gånger för samma överträdelse, detta skulle i så fall strida mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Men det som beskrivs i exemplet nedan kan knappast betraktas som något annat än dubbla sanktioner. Överträdelsen måste betraktas som en och samma gärning, vilket innebär att det är en fortlöpande underlåtenhet, snarare än två separata gärningar.

Flerårig prövning och svindlande max-belopp.

Ett exempel är ett företag som överklagade en sanktionsavgift för trucktillstånd 2015. Bedömningen av om 19 § i truckföreskriften AFS uppfylldes drog ut på tiden och när kammarrätten drygt två år senare, år 2017, slog fast att trucktillståndet hade brister spikades även företagets sanktionsavgift på 150 000 kronor. Parallellt hade samma tillståndsmall inspekterats på ett annat av företagets arbetsställen, vilket ledde till att företaget fick ytterligare en sanktionsavgift på 150 000 kronor, ett och ett halvt år efter inspektionen.

Totalt fick företaget sanktionsavgifter på 300 000 kronor, varav en sanktionsavgift alltså utdömdes samtidigt som rättsläget var osäkert. (Dom 2016/019362).

Det finns även ett uttalande från Förvaltningsrätten i Linköping, som pekar på att även domstolen anser att utgångspunkten är problematisk och som också berör problemet med de differentierade avgifterna, d v s avgiften varierar beroende av antal anställda som omfattas.

”Enligt förvaltningsrättens mening kan det däremot inte anses proportionellt att vid beräkning av sanktionsavgiftens storlek utgå från bolagets samtliga anställda i Sverige. En sådan tillämpning skulle, även om överträdelsen är av allvarlig art, kunna få helt orimliga konsekvenser. Avgiften har istället bort beräknas utifrån antalet anställda i berörd butik. Då bolaget redan påförts och betalat den högre sanktionsavgiften 400 000 kronor för samma typ av överträdelse som skett under våren 2017 i en annan butik, finner förvaltningsrätten att det i föreliggande ärende finns skäl att sätta ned avgiften helt.”

Exemplen nedan visar hur oförutsägbart och rättsosäkert det nuvarande systemet är utformat. Organisationer kan inte både betraktas som stora arbetsgivare när det gäller avgiftens storlek, och separata arbetsställen när det gäller frekvensen av sanktionsavgifter. Ett företags sätt att organisera sig på pappret får enorma konsekvenser, som slår helt olika just beroende på organisationssätt. Systemet bör vara konkurrensneutralt.

Företag 1, > 500 anställda, ett org. nr, en arbetsställe, 3 fel

Fel		
Fel		Fel

1 sanktionsavgift baserat på alla anställda i företaget,
Sanktionsavgift:
1 x maxbeloppet d.v.s. 400 000 kr

Företag 2, > 500 anställda, ett org. nr, flera mindre arbetsställen, 3 fel

	Fel	
Fel		Fel

3 sanktionsavgifter baserade på alla anställda i företaget,
Sanktionsavgift:
3 x maxbeloppet d.v.s. 1 200 000 kr

Företag 3, Totalt > 500 anställda, flera arbetsställen med olika org. nr för varje arbetsställe, 3 fel

	Fel	
Fel		Fel

3 sanktionsavgifter baserade på antalet anställda på det arbetsställe där felet inträffat. Sanktionsavgiften blir i detta exempel lägre än de två tidigare exempel.

4.4 Bestämmelser som varken är enkla eller tydliga

Ett annat viktigt kriterium för sanktionsavgifter är enkelhet och tydlighet. En bestämmelse ska vara förutsebar, lätt att förstå och det får inte vara oklart vad som gör att en sanktionsavgift kan utdömas. Det ska också vara lätt att hitta dokument som bestämmelsen hänvisar till och det ska vara tydligt vilken avgift som ska betalas om bestämmelsen inte följs. Men så ser inte verkligheten ut. Många bestämmelser lever inte tillnärmelsevis upp till de kriterier Arbetsmiljöverket själva formulerat. Vissa bestämmelser kräver relativt kvalificerade bedömningar. Nedan följer exempel som visar på otydlighet utifrån flera perspektiv. Bestämmelserna ligger också i topp vad gäller antalet utdömda sanktionsavgifter.

AFS 2006:05 - om truckar

Bestämmelserna kräver att den som kör truck ska ha utbildning och även ett tillstånd från arbetsgivaren att få köra truck. Tillståndet ska även upplysa om vilka arbetsuppgifter det gäller för. Kravet är inte nytt, men kommentarerna i de allmänna råden gör bestämmelsen otydlig:

”exempel på arbetsuppgifter som kan specificeras i ett tillstånd är vilka godsslag som föraren får hantera och inom vilka lokaler eller områden som föraren får använda truckar. Andra arbetsuppgifter som kan specificeras i tillståndet är t.ex. användning av utbytbar utrustning eller körning på väg”.

Det är inte bara arbetsgivare som tycker detta är otydligt, även förvaltningsrätten har ansett att kommentaren varit oklar, vilket syns i utdraget ur domen mot ett statligt bolag nedan.

Sanktionsavgift för att trucktillståndet saknade uppgift om arbetsområde

Det statliga bolaget fick sanktionsavgifter för brister i trucktillstånd, trots att det hade tillstånd enligt branschstandard sedan tidigare. Bolaget överklagade till förvaltningsrätten och fick avgiften jämkad, från 150 000 kronor till 50 000 kronor. Arbetsmiljöverket överklagade till kammarrätten som inte fann någon grund för jämkning utan gick på Arbetsmiljöverkets linje och återställde sanktionsavgiften till 150 000 kronor.

Nedan återges skrivningar från domen från förvaltningsrätten:

...förvaltningsrätten noterar att det i kommentaren till 19 § AFS 2006:5 kan tolkas som att det räcker med att i tillstånden specificera lokal/område för att uppfylla kravet på att ange arbetsuppgifter, vilket i och för sig enligt förvaltningsrätten inte heller är tillräckligt. Arbetsmiljöverkets nu berörda kommentar får därför anses vara otydlig. Detta måste för Bolagets vidkommande ses som förmildrande omständigheter. För frågan om nedsättning av avgiften ska vidare noteras att Bolaget till sina anställda har utfärdat tillstånd och att det inte påstås att dessa skulle brista i något annat avseende än i fråga om uppgift om arbetsuppgifter.

Med anledning av det anförda vore det oskäligt att påföra Bolaget fullskalig sanktionsavgift och avgiften ska därför jämkas och ska skäligen bestämmas till 50 000 kronor.

Inte heller Arbetsmiljöverkets inspektörer tycks veta vad kommentaren innebär. När ett företag i Växjö fick sanktionsavgift på grund av brister i tillståndet frågade de inspektören om det var ok att skriva Kronobergs län som ”område”. De fick svaret ”ja, det borde vara ok, troligen.” Frågan är på vilket sätt avsaknaden av ”Kronobergs län” i trucktillståndet skulle minska risken för olycksfall och ohälsa, så till den grad att företaget behöver tilldömas en sanktionsavgift på 150 000 kronor. Att avgiftsbelägga ett så dåligt definierat administrativt krav, där överträdelsen dessutom inte medför omedelbar fara för olycksfall och ohälsa, strider både mot utgångspunkterna och kriterierna för reformen.

AFS 1999:3 - om arbetsmiljöplaner i byggnads och anläggningsarbete

Bestämmelserna innehåller både vaga begrepp och mängder av korshänvisningar och det är svårt att utreda vilken juridisk person som har brustit i sitt ansvar och som innehar respektive roll byggherre, Bas-P och Bas-U. I föreskrifternas 8 § ser det till exempel ut så här:

”Den som låter utföra ett byggnads- eller anläggningsarbete ska se till att en arbetsmiljöplan upprättas och finns tillgänglig innan byggarbetsplatsen etableras om – något av de arbeten som anges i 12 a § andra stycket C behöver utföras i samband med byggnads- eller anläggningsarbetet eller – arbetet är av sådan omfattning att förhandsanmälan ska lämnas enligt 7 §. Denna ska vidare se till att alla sådana anpassningar genomförs i arbetsmiljöplanen som kan komma att behövas med hänsyn till hur arbetet fortskrider och till de eventuella förändringar som ägt rum. Ytterligare bestämmelser om arbetsmiljöplan finns i 12, 12 a och 14 §§.”

AFS 1999:3 - om fallrisker i byggnads- och anläggningsarbete

Här inleds till och med de sanktionsbelagda regleringarna med en bedömningsfråga: *”om arbete utförs där det finns risk för fall”*. Många gånger är det uppenbart om det föreligger en fallrisk, men så är det inte alltid. I och med att begreppet ”där” inte preciseras, ges stort utrymme för bedömningar. Är det till exempel risk för fall även när en person befinner sig på *”betryggande avstånd”* från en nivåskillnad? Var går i så fall gränsen för betryggande avstånd?

Vad gäller sanktionsavgiften för takarbete är bestämmelserna minst lika otydliga, snåriga och i vissa fall rent felaktiga och motsägelsefulla. Enligt 89 § går det bra att låta en annan person hålla i en förankringslina om det saknas anordningar för att förankra linan och vid snöskottning är det till och med föreskriftens rekommenderade arbetssätt. Men enligt 92 a § som hänvisar till 89 § skulle ett sådant arbetssätt medföra sanktionsavgift. Paragraf 92 a tredje stycket e, anger nämligen att linan ska vara förankrad.

AFS 2017:3 - om användning och kontroll av trycksatta anordningar

Att det finns krav på kontroll (d v s besiktning) och att den trycksatta anordningen bara får användas när denna är godkänd är helt i sin ordning och regeln är tydlig och lätt att förstå. Men 17 §, om dokumenterade rutiner, är betydligt svårare att tolka. Här dyker återigen vaga begrepp upp, för vad är en *”tillräcklig rutin”*? Räcker det med att skriva att trycksatta anordningar kontrolleras varje vecka och att fel eller brister åtgärdas så snart de upptäcks?

4.5 Otydlig och svåröverskådlig process

Ett annat viktigt kriterium i samband med reformen var att sanktionsavgiftsprocessen skulle vara tydlig och begriplig, samt att preskriptionstiden skulle vara rimlig. Generellt har arbetsmiljöbrott en preskriptionstid om 2 år, men för sanktionsavgifter gäller en preskriptionstid om 5 år.

Lång handläggningstid

Det har sedan reformen infördes generellt varit långa handläggningstider som gör att det tar väldigt lång tid från inspektionstillfället till dess att sanktionsavgiftsföreläggandet sänts ut. När tiden kan mätas i år och inte i veckor går mycket av den preventiva effekten förlorad, se exempel i rutan på sidan 29.

Bristande kommunikation från Arbetsmiljöverket

Processen är otydlig även på andra sätt, inte minst när det gäller kommunikationen från Arbetsmiljöverket. Efter en inspektion kan ett företag både få förelägganden, förbud och sanktionsavgifter. Men eftersom det aldrig fattas beslut om sanktionsavgifter på plats kommer beslutet alltid senare. Dessförinnan kan företaget ha fått besked om att inspektionsärendet är avslutat, vilket får arbetsgivaren att tro att alla pågående ärenden är avslutade. Men så är inte alltid fallet: en sanktionsavgift kan komma hela fem år efter en inspektion.

Handläggningsprocessen hos Arbetsmiljöverket måste bli tydligare. Inspektören måste både muntligen och skriftligen informera mottagaren av sanktionsavgiften om alla steg i handläggningen.

De långa handläggningstiderna påverkar rättssäkerheten. Om en arbetsgivare får ett besked om att ärendet är avslutat och inte hör någonting om sanktionsavgifter förrän efter fem år, har arbetsgivaren inte en rimlig möjlighet att försvara sig mot ett avgiftsföreläggande.

Ärendet avslutat – eller?

Ett företag fick efter en inspektion ett inspektionsmeddelande med krav att utfärda skriftliga körtillstånd för truck. Företaget åtgärdade tillstånden så snart inspektionen var avslutad och svarade Arbetsmiljöverket att de åtgärdat bristen. De fick därefter ett skriftligt besked om att Arbetsmiljöverket avslutat ärendet.

Några veckor senare får företaget ett sanktionsavgiftsföreläggande med posten, märkt med samma ärendenummer som tidigare skriftliga besked om avslut. Företaget förstår ingenting.

Kommentarer gällande principer och system

5

”Rättstillämpningen är oförutsägbar”

Systemet med sanktionsavgifter kan alltså te sig både svårbegripligt och oförutsägbart för många arbetsgivare och det kan vara svårt att förstå hur Arbetsmiljöverket och domstolar resonerar. Som nämnts inledningsvis har Arbetsmiljöverket ingen statistik över hur många arbetsgivare som överklagat beslut fram till idag. Verket har inte heller någon statistik över skäl för överklaganden eller på vilka grunder domstolen fattat sina beslut. Men eftersom Arbetsmiljöverket i så stor utsträckning får rätt när domstolar dömer i ärenden som rör sanktionsavgifter bör det vara möjligt att få veta efter vilka principer domstolen dömer.

En som intresserat sig för just domstolars principer är Peter Andersson, jurist och universitetslektor vid Göteborgs universitet. I sin forskning har han undersökt hur domstolar hanterar överklaganden av förelägganden och förbud (alltså ej sanktionsavgifter) från Arbetsmiljöverket.

Enligt Peter Andersson saknar den rättstillämpningen förutsägbarhet. Detta påverkar rättssäkerheten och gör det svårt för arbetsgivare att förstå enligt vilka principer en domstol kommer att pröva ett ärende, och om det är värt att överklaga.

Peter Andersson har sökt efter i vilken utsträckning – och av vilka skäl – domstolen prövar frågor om bland annat proportionalitet och tydlighet. Han har letat efter en röd tråd i rättstillämpningen och om domarna säger något om arbetsgivarens ansvar i praktiken: det vill säga att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att undvika ohälsa och olyckor. Totalt har han studerat 25 domar i kammarrätten och en dom i Högsta förvaltningsdomstolen. En slutsats av undersökningen är att det tycks saknas en röd tråd i rättstillämpningen.

– Ibland är kraven från Arbetsmiljöverket så breda att det blir otydligt vad arbetsgivaren behöver göra. Många domar är också otydligt skrivna och det går inte att utläsa vilka principer domstolen har prövat målet efter. Vissa prövar proportionalitet, andra legalitet och i vissa fall går det inte att utläsa vilka principer som legat till grund för en dom. Principer kan också användas på helt olika sätt. Bedömningar görs motsägelsefullt, säger han.

Sammantaget gör bristerna det omöjligt för en arbetsgivare att veta hur ärendet kommer att prövas och om det är värt att överklaga.

– Det finns ingen möjlighet att förutse när domstolen använder en viss princip. Det går inte att förstå hur de gör det. Och det går inte heller att förstå hur de kommer fram till ett visst beslut. Det är ett kvalitetsproblem. Min tolkning är att de inte kan så mycket om just arbetsmiljö. Jag tycker ändå det vore bra om det skulle finnas en röd tråd i det de prövar.

Det är också så att Arbetsmiljöverket vinner de allra flesta mål. Enligt Peter Andersson beror det sannolikt på en intresseavvägning i slutändan.

– Rent generellt anser domstolen att Arbetsmiljöverkets intresse att förebygga ohälsa väger tyngre än arbetsgivarens ekonomiska intressen. Det är nog vettigt också. Det förvånar mig ändå lite att arbetsgivare som svagare part i förhållandet till verket inte skyddas mer av rättssäkerhetsskäl.

Men när en dagligvarukedja fick ett föreläggande om att installera ett slutet kontanthanteringssystem för att minska rånrisken överklagade butiken och domstolen prövade just enligt proportionalitetsprincipen. Det var intressant och ovanligt eftersom företaget vann.

– Frågan var om kontanthanteringssystem ens förebygger rån. Och det är lite oklart, det fanns ingen riktig forskning på det tror jag. Fanns det en billigare variant? Ja, de hade redan kameror och vaktare. Systemet kostade mycket pengar och det fanns viss osäkerhet kring om det var effektivt. Så till slut blev det en avvägning och rätten kom fram till att det inte var ett proportionerligt krav, så butiken vann.

Internationell diskussion om sanktionsavgifter

Peter Andersson har alltså bara undersökt domar som rör förelägganden och förbud, inte sanktionsavgifter. Men han vet att det råder en internationell diskussion om sanktionsavgifter just på grund av att de är så strikta.

– Det spelar ju ingen roll om man varit oaktsam eller inte, så det är ett ansvarsutkrävande som inte lämnar något utrymme för prövning. Det kan bli en effektiv lagstiftning, men har kritiserats mycket utifrån rättssäkerhetssynpunkt. Vi har en myndighet som inte är folkvald, som skriver sanktionsregler i en föreskrift och som sedan driver igenom dessa. Och i många fall kan resultatet kännas rätt tufft, säger han.

Arbetsmiljöverket: "Det är svart eller vitt"

Trots att många arbetsgivare tycker systemet är mycket problematiskt är Arbetsmiljöverkets uppfattning att systemet fungerar väl. Chefsjuristen Anna Varg menar att sanktionssystemet är strikt och att det också ska tillämpas strikt. Arbetsmiljöverket delar därför inte företagens upplevelse av att reglerna ibland är omöjliga att följa. Att så få företag får sin avgift jämkad beror helt enkelt på att Arbetsmiljöverket och domstolen gör samma bedömningar, helt enligt lagen, menar hon.

– Arbetsgivaren har en skyldighet att ha koll på vad deras arbetstagare gör och se till att ha en sådan struktur för sitt arbete att budskap går fram och efterlevs. Att man rättar sig efter

givna instruktioner. Logiken bakom argumentet att arbetsgivaren gjort vad den kan när den gett ut instruktioner accepterar inte vi och det har ju inte domstolen gjort heller. Vi är väldigt stränga och tillämpar bestämmelserna enligt bokstaven. Och vi menar att det är så de ska användas, annars skulle inte vi göra en bra myndighetsutövning.

Hur många ärenden har jämkats?

– Arbetsmiljöverket för inte statistik över ärenden som jämkas så det kan jag inte svara på. Men vi gör det mycket sällan.

Vad motiverar en jämkning?

– Det är arbetsmiljölagen som säger vilka tre skäl som finns för att man ska få jämkas: det är att överträdelsen anses som ringa, ursäktlig eller att det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Och ringa, ja, då menar man att man i och för sig brutit mot bestämmelsen men jämfört med intresset som den här regeln ska skydda så var den här överträdelsen så liten att det inte spelar någon roll. Men jag tror inte att vi någonsin har jämkat på den grunden. Att det är ursäktligt, ja, det kan vara där arbetsgivaren tycker att de faktiskt har sagt till sina anställda att de inte får gå på taket utan fallskydd och så gör de anställda det i alla fall och då menar arbetsgivaren att de har gjort vad de kan. Men den logiken delar inte Arbetsmiljöverket.

Den invändningen har aldrig gett arbetsgivaren rätt?

– Inte såvitt jag känner till, men jag har inte alla avgöranden i huvudet. Det är i alla fall inte en invändning som brukar godtas. Tvärtom har den sortens invändningar prövats ett antal gånger och man har sagt att det spelar ingen roll. Men det tredje skälet, att det är oskäligt att ta ut avgift, vet jag har lett till att vi jämkat när en ensamföretagare har gjort fel på ett sätt som skulle renderat avgift, men där personen själv samtidigt blivit väldigt skadad, då har vi satt ned avgiften till noll.

Sanktionsavgifter är en speciell typ av bestämmelser som ska vara tydligt avgränsade, det ska framgå av bestämmelsen vad du ska göra för att leva enligt reglerna. Det är svart och vitt. Har du gjort rätt eller har du inte gjort rätt? Och har du inte gjort rätt blir det en sanktionsavgift. Och den har en viss storlek. Och det ska inte heller finnas det här momentet av att bedöma ”hur” fel det var du gjorde, hur klandervärt. För om man behöver göra den typen av bedömningar ska man vara i straffrätten, i reglerna som ger böter och som en domstol prövar, som tittar just på de subjektiva aspekterna.

Vad är skälet till att det ändå finns en jämningsmöjlighet?

- Det är en säkerhetsventil, för myndigheten men kanske främst för domstolen som kan överpröva våra beslut. I vissa fall, fast man skrivit regeln så bra man bara kan, så tydligt man bara kan, så kan det förekomma helt oväntade omständigheter som inte regelgivaren hade kunnat förutse och som är extremt konstiga eller oväntade för den som försöker leva enligt regelverket och som gör att det är oskäligt att ta ut avgiften. Vi som myndighet kan som sagt använda jämningsmöjligheten, men jag menar att den har en minst lika

viktig funktion i att ge domstolen utrymme att göra de avvägningar som det är deras uppdrag att göra i sin rättstillämpning.

Händer det aldrig att ni efter beslut om sanktionsavgift får yttranden från arbetsgivaren som gör att ni tar ett nytt beslut, eller drivs det alltid vidare till domstol?

– Vi har naturligtvis ett bedömningsutrymme där också, vi väljer om vi ska driva vidare till domstol och vi skulle kunna gå tillbaka och begära ut till exempel en lägre sanktionsavgift om vi får in uppgifter som vi tycker ska motivera en nedsättning. Men jag känner inte till om vi har gjort det någon gång.

Finns det andra exempel på saker som är ursäktliga och som kan leda till jämkning?

- Vi har ju tre i topp: fallskydd, trucktillstånd och arbetsmiljöplan, det är ju den stora massan av sanktionsavgiftsärenden. Och mycket har ju handlat om trucktillstånden och hur tydliga de ska vara för att vara tillräckliga för att betraktas som trucktillstånd. Och där har vi till exempel i något fall jämkat och satt ned avgiften till hälften fast det i själva tillståndet inte stod vilka arbetsuppgifter man får utföra med den här trucken, men där uppgiften fanns i en annan funktionsbeskrivning för arbetstagaren. Men det är ändå så få tillfällen och ärenden vi jämkar och själva kärnan i att man gör de här nedsättningarna är ju att det ska vara omständigheter som är väldigt unika, som är oväntade. Annars kunde vi ha gjort ett policydokument med våra principer för nedsättningar.

Men bestämmelserna är ju inte alltid tydliga – hur ser du på det? Har det varit ett problem?

– Nej, jag tycker faktiskt inte det. Jag tycker att de håller väldigt bra som de är skrivna. Jag kan naturligtvis ha förståelse för att man som arbetsgivare tycker att det kan ha varit svårt att förstå vad de skulle göra, och regler kan ofta vara svåra att förstå när man är ovan läsare, men jag tycker att våra sanktionsavgiftsbestämmelser är så tydliga som de ska vara. Vi kan också använda dem så som de ska användas och det tycker jag att domstolspraxisen visar. Jag tror inte att det hänt att vi inte fått igenom en sanktionsavgift. Det är väldigt viktigt för oss att få en domstolspraxis och se vad de som är satta att göra sådana bedömningar säger.

Har systemet fungerat väl?

– Vi vill ju titta på effekterna av det här och det har vi inte gjort än. Vi har sagt att vi vill att det ska gå några år. För det är naturligtvis intressant att se hur bestämmelser med sanktionsavgifter påverkar beteenden i olika sammanhang. Det är ju inte ett självändamål för oss att dra in en massa sanktionsavgifter, vi söker ju upp de arbetsställen där vi tror det finns arbetsmiljörisker och jobbar framåtsyftande med det. Det är olika verktyg i vår verktygslåda där sanktionsavgiften är den hårda smällen på fingrarna, men merparten av vår tillsyn handlar om att i en dialog med arbetsgivare och andra skyddsansvariga få till förflyttningar för en bättre arbetsmiljö. Men ja, själva den formella tillämpningen tycker jag fungerar väldigt bra med sanktionsavgifterna faktiskt. Det är ibland långa handläggningstider, för det har blivit många nu, men jag tycker det fungerar bra.

Sanktionsavgifter på bestämmelser som rör arbetsledning och organisation

Advokaten och arbetsrättsexperten Erik Danhard menar också att sanktionsavgifter används inom områden som rör arbetsledning och organisation, områden som sanktionsavgifter inte alls är tänkta att användas för.

Ett av hans uppdrag rör ett byggföretag som fått sanktionsavgift på 400 000 kronor för brister i fallskydd.

När företaget överklagade Arbetsmiljöverkets beslut åberopade de sitt omfattande säkerhetsarbete och menade att medarbetarna som skulle använt fallskyddet - som de instruerats och utbildats att använda - jobbat "skyddslöst" eftersom de struntat i arbetsledningens instruktioner. Men att arbetsgivaren gett instruktioner och utbildning inte bara vid ett, utan vid upprepade tillfällen, spelade ingen roll. Någon form av "ytterligare åtgärd" hade behövts, enligt kammarrätten.

- I det här fallet utdöms en sanktionsavgift för att arbetstagare inte lyssnar, inte för att arbetsgivaren brutit mot reglerna. Frågan är därför organisatorisk och handlar om arbetsledning, hur den utövas och hur det är lämpligt att beordra folk. Då handlar det också om hur kulturen ska vara, vad som är effektivt och vad som är bra management. Och den typen av frågor är överhuvudtaget inte lämpliga att använda sanktionsavgifter på, för det betyder att Arbetsmiljöverket lägger sig i arbetsledningen, och det är definitivt problematiskt, säger Erik Danhard.

Avslutande diskussion och förslag på åtgärder

6

Ett system med effektiva och rättssäkra sanktionsavgifter är ett viktigt incitament för arbetsgivare att upprätthålla en bra arbetsmiljö. Men som framgår av rapporten finns ett antal allvarliga brister som måste åtgärdas. Bristerna får stora och kostsamma konsekvenser för Svenskt Näringslivs medlemsföretag och skapar även misstro mot hela sanktionssystemet som företeelse. Det handlar inte bara om dem som drabbas direkt, utan tilltron till systemet bygger till stor del på hur det uppfattas även av dem som aldrig kommer i kontakt med sanktionsavgifterna.

Ytterligare en aspekt är att ingen vet om reformen verkligen uppnått sitt syfte – att skapa effektivare sanktioner och bättre arbetsmiljö på våra arbetsplatser. Detta eftersom ingen utvärdering av systemet har gjorts.

Med utgångspunkt i bristerna i systemet vill vi också belysa frågor som rör arbetsgivarens och medarbetarens ansvar. Vi vill visa effekterna av hur tillämpningen av sanktionsavgiftssystemet påverkar arbetsgivarens gränslösa ansvar i förhållande till arbetsmiljölagens ändamål om att uppnå en god arbetsmiljö. Vi menar att utformningen och tillämpningen av systemet har satt arbetsmiljölagens krav om ansvar i gungning.

Systemet måste lagas - bristerna måste åtgärdas

Det går att göra beräkningsgrunderna för sanktionsavgifter rättvisa och rättssäkra. Det går också att få avgifter som är proportionerliga till den risk som uppstår om en bestämmelse överträds. Eftersom arbetsmiljöområdet har ett både omfattande och svåröverskådligt regelverk är det extra angeläget att systemet är tydligt och uppfyller krav på både så kallad legalitet och proportionalitet. Vissa bestämmelser innehåller rekvisit som kräver mer kvalificerade bedömningar. Sådana bestämmelser lämpar sig inte för ett sanktionssystem med strikt ansvar.

Alla arbetsgivare är skyldiga att känna till de arbetsmiljöregler som gäller i just deras verksamhet. Därför måste information från Arbetsmiljöverket vara tydlig och lätt att hitta. Det måste stå helt klart för den arbetsgivare som tar till sig informationen vad som kan

leda till en sanktion och vilka avgifter en överträdelse ger. Det går att skriva bestämmelser som är enkla, tydliga och förutsebara så att den som berörs förstår vad som krävs och vad följden blir av att inte följa bestämmelsen. Det går också att kommunicera beslut om sanktionsavgifter på ett sätt som gör att arbetsgivare förstår bakgrunden till besluten och vad besluten innebär.

När det gäller själva processen måste Arbetsmiljöverket beakta att målgruppen för deras inspektioner inte är arbetsmiljöjurister eller arbetsmiljöexperter, utan till övervägande delen mindre företag som vare sig har ekonomiska eller personella resurser för att tolka Arbetsmiljöverkets otydliga kommunikation eller överklaga beslut – vilket också är ett rättssäkerhetsproblem.

Principkrockar leder till ett orimligt arbetsgivaransvar

Det som kräver en större genomlysning är systemets juridiska principer och ansvarsfrågan. Ett system som ger arbetsgivaren ett gränslöst ansvar är nämligen inte rimligt. När samma system dessutom gör medarbetarens ansvar i princip irrelevant blir det än mer problematiskt. Arbetsmiljöverket och domstolen förmår inte tillämpa arbetsmiljölagen på ett nyanserat sätt. En arbetsgivare ska kunna få sin sak prövad i domstol och måste också kunna få rätt. Detta uttrycks både i Europarätten och i förarbeten: när ett system bygger på ett strikt ansvar och när avgifter är schablonmässiga, som sanktionsavgifter är, ska det finnas möjlighet att få lägga fram motbevis i domstol. Samtidigt, som beskrivits ovan, innebär strikt ansvar att en bedömning inte ska kompliceras av ”subjektiva moment”. När det gäller sanktionsavgifter står alltså två principer mot varandra: å ena sidan bygger idén på enkelhet och effektivitet, å andra sidan måste beslut kunna prövas i domstol utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det är när dessa två principer tillämpas vid en jämkningssituation som frågan om tolkningen av arbetsgivaransvaret ställs på sin spets - när ska arbetsgivaren ha bedömts ”vidtagit alla åtgärder” och var går gränsen?

Arbetsmiljöverkets och domstolens argumentation tycks landa i att om arbetsgivaren inte vidtagit alla åtgärder kan avgiften inte jämkas – trots att det strikta ansvaret rymmer en lagstadgad rätt att få en avgift nedsatt eller borttagen om den anses oskälig, orimlig eller om omständigheterna gör att handlingen kan anses ursäktlig. I praktiken innebär resonemanget att arbetsgivarens möjlighet till jämkning blir en papperstiger.

Praxis från domstolen behöver ge vägledning

Det saknas vägledande rättspraxis för vad som krävs av arbetsgivaren för att få ett beslut ändrat och en avgift jämkad. När kan en arbetsgivare anses ha levt upp till kravet på en tillfredsställande arbetsmiljö med hänsyn till arbetets natur? När har en arbetsgivare vidtagit alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olyckor? Och vad krävs för att en medarbetare inte kan anses ha levt upp till sitt arbetsmiljöansvar?

I Svenskt Näringslivs genomgång av samtliga domar, från 2014 fram till sommaren 2019, visar det sig att domstolen endast vid ett fåtal tillfällen utnyttjat möjligheten att sätta ned en avgift. Och inte i någon av de 16 domarna som avkunnats i kammarrätten har det särskilt tydliggjorts vad som skulle kunna göra det oskäligt att ta ut en avgift, vad som skulle kunna göra en överträdelse ringa eller ursäktlig eller vad som skulle kunna vara omständigheter som ligger utanför arbetsgivarens kontroll.

Det genomgången däremot visar är att en medarbetares agerande enligt domstolen aldrig kan vara en omständighet som anses ligga utanför arbetsgivarens kontroll. Detta gäller även i fall då en medarbetare handlat i strid med säkerhetsföreskrifter och instruktioner, som till exempel att aktivt ha tagit av sig skyddsutrustning. Tydligare vägledning skulle därför behövas kring vilka situationer en medarbetares handlande skulle kunna leda till nedsättning av sanktionsavgift.

Uppgradera medarbetarens ansvar

Dagens arbetsmiljölag trädde i kraft för drygt 40 år sedan. Medarbetarens ansvar för arbetsmiljön skrevs in i lagen eftersom det ansågs viktigt att involvera medarbetare i arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet och öka engagemanget för arbetsmiljöfrågor hos alla på arbetsplatsen. Om inte medarbetare följer den aktivitetsplikt och medverkan samt i övrigt följer kraven i 3 kap. 4 § arbetsmiljölagen kommer arbetsgivaren inte att kunna upprätthålla en god arbetsmiljö på arbetsplatsen. Tillämpningen av det lagstiftade ansvaret för medarbetare behöver förändras och beaktas i större utsträckning av Arbetsmiljöverket och domstolen för att få en större tyngd.

För om inte domstolen och Arbetsmiljöverket bedömer att medarbetarens eget agerande påverkar säkerheten på arbetsplatsen – hur ska arbetsgivaren då agera? För de allra flesta arbetsgivare är det omöjligt att ha total uppsikt över allt och alla på arbetsplatsen, dygnet runt, vilket skulle krävas för att ta det ansvar som myndighet och rättsväsende anser att arbetsgivaren har när det gäller bestämmelser med sanktionsavgifter.

I så fall behövs ett system med övervakning och kontroll av medarbetare – helt i strid med att fortsätta utvecklingen mot arbetsplatser med självständiga och ansvarstagande medarbetare. Arbetsmiljöverket anför ofta att företag som brutit mot arbetsmiljöbestämmelser har brister i sin säkerhetskultur. Risker finns då att morgondagens säkerhetskultur innebär övervakning och kontroll. En kultur med kameraövervakning av medarbetare eller ”övervakare” som följer med medarbetare för att se att säkerhetsrutiner följs och skydd används, är naturligtvis inte den utveckling vi vill ha. Sammantaget är inte minskad tillit och tilltro till att medarbetare kan tänka själva och göra egna, kloka bedömningar rätt väg för att skapa säkrare arbetsplatser. Framför allt inte i ett samhälle där vi har en allt högre utbildningsnivå och med det ökad medvetenhet.

På drygt 40 år har mycket hänt; arbetsplatserna är säkrare och chefer och medarbetarna kunnigare. Idag är det faktum att medarbetarens eget agerande påverkar säkerheten en naturlig utgångspunkt i arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet på många arbetsplatser och det egna ansvaret lyfts fram i policyer och slogans. Mot bakgrund av att dagens medarbetare ses som kapabla, kunniga och ansvarstagande individer, som kan göra egna bedömningar och vars arbete även är en arena för egen utveckling, är domstolens och Arbetsmiljöverkets rättstillämpning mycket oroväckande.

Denna problematiska tillämpning aktualiserar även arbetsgivarens ansvar i det mer generella och förebyggande arbetsmiljöarbetet. Ska arbetsgivare kräva bättre levnadsvanor och mer hälsosamma fritidsintressen av sina medarbetare för att ta sitt ansvar och förhindra ohälsa? Att begära den typen av förändringar upplevs sannolikt som oacceptabla ingrepp i den personliga integriteten. Det finns alltså många skäl till att den här frågan även borde ligga i medarbetarnas och fackens intresse.

Medarbetaransvar är dessutom en självklarhet inom andra områden, som till exempel i trafiklagstiftningen.

En chaufför som kör för fort i tjänsten blir själv ansvarig för att betala sina fortkörningsböter. Och ett bussbolag som fick sanktionsavgift av Transportstyrelsen för att chaufförer kört buss utan förarkort fick rätt av kammarrätten som konstaterade att bolaget arbetat ”aktivt med att förhindra förekomsten av överträdelser såväl i tid före konstaterade överträdelser som i tid därefter”, eftersom förarna regelbundet utbildades i kör- och vilotidsfrågor och hantering av färdskrivare. Rätten konstaterade också att överträdelserna hade med ”enskilda förarens misstag” att göra och att de inte handlade om brister i bolagets informations- och kontrollskyldighet. Kammarrätten menade att bolaget gjort vad som krävts och gav bolaget rätt mot Transportstyrelsen.

Arbetsmiljölagen ger ett explicit ansvar till medarbetaren. Det är inte säkert att en ändring i lagen behövs. Regelverket finns men tillämpas inte i den utsträckning som krävs. Varken Arbetsmiljöverket eller domstolen kan bortse från detta ansvar.

Svenskt Näringslivs förslag på åtgärder

Mot bakgrund av vad vi fört fram i rapporten ser Svenskt Näringsliv att det behöver vidtas ett antal åtgärder gällande bland annat regelverket och dess tillämpning. Följande förslag bör genomföras:

Översyn av rättstillämpningen i ansvarsfrågan

I syfte att anpassa regelverket och dess tillämpning till ett modernt arbetsliv behöver en översyn av ansvarsfrågan göras. En del av översynen behöver särskilt fokusera på medarbetansansvaret där tillämpningen behöver förändras och beaktas i större utsträckning.

Regeringsuppdrag till Statskontoret att genomföra en effektutvärdering

Nu har det snart gått sex år sedan reformen med ökade sanktionsavgifter genomfördes. Regeringen bör tillse att en utvärdering av effekterna genomförs snarast. Det är fortfarande oklart om systemet lever upp till syftet i alla dess delar. Fram till dess bör Arbetsmiljöverket avvakta med att koppla ytterligare bestämmelser till sanktionsavgifter.

Ändra tillämpningen av beräkningsgrunderna vid differentiering

Idag finns en lagstiftning och en praxis kring differentieringen av sanktionsavgifter som slår fel mot företag och skapar en snedvriden konkurrens. Det är orimligt med ett system där avgörande för hur stora sanktionsavgifterna kan bli baseras på det sätt som ett företag är organiserat. Denna konstruktion gynnar vissa bolag i förhållande till andra – trots i övrigt väldigt snarlik verksamhet. Differentieringen bör också stå i relation till hur många som faktiskt utsatts för risken i fråga, snarare än hur många som är anställda i företaget.

Organisationer kan inte samtidigt betraktas som stora arbetsgivare när det gäller avgiftens storlek och separata arbetsställen när det gäller frekvensen av sanktionsavgifter. Vi anser att ansvaret för en överträdelse ska kopplas till det arbetsställe där överträdelsen skett.

Revidera otydliga bestämmelser som leder till oönskade effekter

Flera av de bestämmelser som idag är förenade med sanktionsavgifter lever inte upp till de kriterier som ställs som krav för att sanktionsavgift ska kunna införas. Vissa av dessa bestämmelser är överhuvudtaget inte lämpade för sanktionsavgifter eller är alltför otydligt utformade och kräver en mer kvalificerad bedömning av en situation, vilket strider mot grundtanken med systemet.

Ett annat problem är att många sanktionsbelagda bestämmelser saknar en tydlig koppling till risknivå. Fel situationer blir då sanktionsbelagda. Detta gör att vissa sanktionsavgifter för en administrativ brist inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Förbättra processen

Sanktionsavgiftsprocessen måste göras tydlig och begriplig. Dessutom måste handläggningstiderna kortas ned och preskriptionstiden göras rimlig och sänkas till t.ex. 2 år.

Arbetsmiljöverket behöver även se över sin rutin när det gäller kommunikation efter inspektion där ett företag drabbas av både föreläggande, förbud och sanktionsavgifter.

Öka kunskapen hos Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets kunskaper om arbetsmarknaden och företagens roll behöver förbättras för att öka rättssäkerheten i handläggningen av ärenden. Inspektörernas sakkunskap kan i vissa branscher behöva fördjupas för att göra mer rimliga och likvärdiga bedömningar. Deras kunskap gällande jämningsmöjligheter vid sanktionsavgifter behöver också förbättras.

Ökad kunskap leder till självständiga ställningstaganden

En ökad kunskap om arbetsmiljörätten hos domstolen skulle sannolikt innebära att domstolen skulle kunna göra en mer självständig bedömning av de ärenden som överklagas. I denna bedömning måste även medarbetaransvaret beaktas i större utsträckning. Därmed skulle det skapas en tydligare rättspraxis.

Bilagor

Bilaga 1

Sanktionsavgiftsprocessen - så funkar den

Inspektion

Ett företag kan dömas att betala sanktionsavgift om företaget brutit mot en bestämmelse som är belagd med sanktionsavgift. Sanktionsavgiften är en administrativ avgift som beslutas av Arbetsmiljöverket. Arbetsgivaren har ett så kallat strikt ansvar att följa bestämmelsen, vilket betyder att avgiften ska betalas oavsett vad som gjort att bestämmelsen inte följts. Samtidigt ska det finnas möjlighet för en arbetsgivare att få avgiften nedsatt, helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften. Om arbetsgivaren inte håller med om beslutet kan det överklagas till domstol.

Det är vid inspektioner som Arbetsmiljöverket kan konstatera om ett företag brutit mot en bestämmelse som är belagd med sanktionsavgift. Det görs både planerade och oplanerade inspektioner. Ibland beslutas att vissa särskilt skadedrabbade branscher ska inspekteras, eller vissa branscher med arbetsuppgifter som är särskilt riskfyllda. Oanmälda inspektioner kan göras om Arbetsmiljöverket till exempel fått in tips om att ett företag bryter mot arbetsmiljörregler. En inspektion innebär att en eller flera inspektörer åker ut till företaget, tittar på arbetsmiljön och ber att få ta del av den dokumentation som ska finnas enligt arbetsmiljölagen.

Men inspektören som är på plats kan inte säga definitivt att företaget kommer att bli skyldiga att betala sanktionsavgift. Beslutet fattas av någon i chefsposition på Arbetsmiljöverket med utgångspunkt från det faktaunderlag inspektören har med sig från inspektionen. Preskriptionstiden för en sanktionsavgift är 5 år, vilket i praktiken innebär att en arbetsgivare kan få beslut om sanktionsavgift 5 år efter en inspektion.

Avgiftsföreläggande

Om Arbetsmiljöverket beslutar att företaget ska betala sanktionsavgift skickar de ett så kallat avgiftsföreläggande, där det också ska stå vilken avgift som ska betalas. Föreläggandet ska godkännas inom en viss tid. Om företaget godkänner avgiften skickar Arbets-

miljöverket ärendet till länsstyrelsen som driver in pengarna – det är alltså till länsstyrelsen avgiften betalas. Om företaget tycker att Arbetsmiljöverket gjort en felaktig bedömning och inte godkänner avgiften kan ärendet överklagas till förvaltningsrätten. Nästa instans är kammarrätten och sista instans är Högsta förvaltningsdomstolen.

I det fall företaget inte gör något alls, eller missar angiven tidsfrist, ansöker Arbetsmiljöverket till förvaltningsrätten om att få ärendet prövat.

Flera olika typer av krav

En inspektion kan leda till att en inspektör upptäcker flera brister i arbetsmiljön. Det innebär att en arbetsgivare kan få en mängd olika information och krav från Arbetsmiljöverket efter en inspektion. Att veta vad som är vad är inte alltid lätt. Efter en inspektion kan en arbetsgivare alltså både få inspektionsmeddelande, föreläggande, förbud och avgiftsföreläggande om sanktionsavgift.

– Om brister upptäcks kan Arbetsmiljöverket skriva ett inspektionsmeddelande till arbetsgivaren. I inspektionsmeddelandet beskriver Arbetsmiljöverket de brister de sett och vad som behöver rättas till. Inspektionsmeddelandet är inte juridiskt bindande, utan ett påpekande om brister som behöver åtgärdas.

- Om arbetsgivaren inte vidtar några åtgärder kan Arbetsmiljöverket besluta om föreläggande eller förbud, som även kan kopplas till ett vite, ett belopp som arbetsgivaren krävs på om inte föreläggandet eller förbudet följs (vite är alltså inte samma sak som sanktionsavgift).

Om arbetsgivaren ändå inte gör det Arbetsmiljöverket kräver kan förvaltningsrätten döma att arbetsgivaren ska betala vitet. Arbetsgivaren kan överklaga föreläggande och förbud, med eller utan viten, till förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

Om föreläggande eller förbud inte har viten – och arbetsgivaren inte gör det Arbetsmiljöverket kräver – så kan arbetsgivaren istället dömas till fängelse eller böter.

Många arbetsgivare som rättar till brister direkt, eller som återkommer med informationen som Arbetsmiljöverket vill ha, tror att ärendet därmed är utrett. Men en sanktionsavgift ska betalas för något som hänt – det vill säga att arbetsgivaren brutit mot en sanktionsbelagd bestämmelse. Gäller ärendet ett trucktillstånd och arbetsgivaren efter en inspektion ändrar tillstånden så att de följer reglerna, spelar det ingen roll. Sanktionsavgiften ska betalas ändå.

Vem kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift?

Det är alltid arbetsgivaren som blir skyldig att betala sanktionsavgiften, oavsett vad överträdelsen gäller eller vem som gjort något. Arbetsgivare kan vara ett företag, kommun, landsting eller staten, eller den som hyr in arbetskraft. Tillverkare och importörer kan få betala sanktionsavgift om vissa bestämmelser om produkter inte följs och på byggområdet finns några bestämmelser som innebär att den som har uppdrag som byggherre, Bas-P eller Bas-U kan bli skyldig att betala avgift.

Hur bestäms sanktionsavgiften?

Vissa avgifter är fasta. Då framgår det av texten i bestämmelsens paragraf hur mycket som ska betalas. För vissa produkter kombineras den fasta sanktionsavgiften med en viss procent av produktens försäljningsvärde.

I de flesta fall är sanktionsavgiften differentierad, vilket innebär att stora arbetsgivare får betala mer än små. Avgiften beräknas då efter antalet sysselsatta i organisationen. Både anställda och inhyrda räknas, oavsett om de arbetar heltid eller deltid. Samtliga sysselsatta under samma organisationsnummer ingår, inte bara de som arbetar på den inspekterade arbetsplatsen. Arbetsgivare med 500 sysselsatta eller fler betalar maximal avgift, oavsett hur många som är sysselsatta.

Men en arbetsgivare kan aldrig dubbelbestraffas, det vill säga kan aldrig för samma brott få flera olika påföljder, till exempel både sanktionsavgift och böter och fängelse. Om det händer en olycka i samband med att någon bryter mot en bestämmelse som är belagd med sanktionsavgift, och en åklagare väcker åtal mot arbetsgivaren, så har åtalet företräde. Om åklagaren lägger ner åtalet kan Arbetsmiljöverket döma ut en sanktionsavgift.

Vart tar avgiften vägen?

Sanktionsavgiften betalas till länsstyrelsen.

Bilaga 2

Kriterier för sanktionsavgifter

Vad gör en bestämmelse lämplig för sanktionsavgift? När systemet skulle införas fick Arbetsmiljöverket i uppdrag att ta fram kriterier för sanktionsavgifter. Resonemangen och förslagen finns att läsa i Arbetsmiljöverkets projektrapport *Kriterier för sanktionsavgifter*. Kriterierna skulle styra omarbetningen av äldre föreskrifter och även vara guide för nya föreskrifter. Ett övergripande kriterium var att bestämmelserna skulle vara förutsebara: det skulle gå att förstå bestämmelsens innebörd och det skulle gå att se hur hög avgiften skulle bli om bestämmelsen inte följdes.

Övriga kriterier skulle vara:

- att bestämmelsen skulle tillfredsställa tillsynens behov, det vill säga att vissa bestämmelser belades med sanktionsavgifter därför att de var viktiga för att Arbetsmiljöverket skulle kunna utföra sin tillsyn – till exempel att myndigheten behöver få in förhandsanmälningar för byggen, få in säkerhetsrapporter och förteckningar av trycksatta anordningar
- att bestämmelsen skulle uppfylla formella krav, det vill säga att Arbetsmiljöverket skulle ha rätt att belägga bestämmelsen med sanktionsavgift
- att bestämmelsen skulle vara enkel och tydlig, det skulle helt enkelt inte kunna missförstås vad som krävdes för att följa bestämmelsen
- att bestämmelsen skulle vara kopplad till en hög risknivå, det vill säga att inte följa bestämmelsen skulle innebära hög risk för olycksfall eller ohälsa.

Enkelhet och tydlighet

Kortfattat innebär det här kriteriet att en bestämmelse som beläggs med sanktionsavgift ska skrivas så enkelt och tydligt att alla förstår vad som krävs för att följa bestämmelsen och att alla förstår vad som händer om bestämmelsen inte följs. Om detta är svårt att avgöra – för den som föreskriften riktar sig mot, för Arbetsmiljöverket eller domstolen – är det inte meningsfullt att förena föreskriften med sanktionsavgift.

I Arbetsmiljöverkets rapport om kriterier står också att ”huvudregeln inom verket bör vara att det direkt av bestämmelsens formulering ska gå att utläsa dels bestämmelsens sakliga innebörd, dels hur hög avgiften blir vid avvikelse från bestämmelsen. Den som berörs måste i förväg ha möjlighet att förstå vad följden blir av att inte följa bestämmelsen. Bestämmelsen måste som man säger vara förutsebar”.

En följd av resonemanget är att vaga begrepp, som ”tillräcklig kompetens”, ”erforderlig utbildning”, ”väsentliga förändringar”, ”tillfredsställande resultat” eller ”lämplig analysmetod” inte fungerar som formuleringar i en bestämmelse. I rapporten förs också ett resonemang om ifall ”vaga” formuleringar kan accepteras om de allmänna råden uppväger otydligheten med tydlighet, men slutsatsen blir att vaga bestämmelser som vägs upp av precisa formuleringar i allmänna råd inte är acceptabla ur rättssäkerhetssynpunkt.

Bestämmelser och dokument ska vara lätta att hitta

Det var också viktigt, enligt projektrapporten, att det inte skulle vara för komplicerat för den målgrupp som föreskriften vänder sig till att hitta och läsa eventuella dokument som föreskriften hänvisar till, som till exempel krav och villkor i EU-förordningar, standarder och andra myndigheters föreskrifter. Och när det gällde föreskrifter som riktas direkt till arbetsgivare, det vill säga den största gruppen av föreskrifter, beskrivs det som nödvändigt att det eller de dokument som Arbetsmiljöverket hänvisar till finns som bilaga i själva föreskriften. Den bästa effekten nås när bestämmelsens hela ordalydelse finns i ett enda dokument. Att behöva samläsa flera dokument är ingen bra lösning, även om det eventuellt kan accepteras för föreskrifter riktade mot exempelvis tillverkare och andra nischade grupper som kan förutsättas ha speciell sakkompetens.

Riskenivåer

Ett ytterligare kriterium för sanktionsavgifter var att det skulle innebära hög risk för ohälsa och olycksfall om bestämmelsen inte följdes. Detta var viktigt, inte minst för att få acceptans för systemet. Sanktionsavgifter skulle kopplas till bestämmelser som kräver aktiva åtgärder för att undanröja en hög risk.

För att kunna visa hur olika bestämmelser skulle kunna kopplas till olika riskenivåer tog Arbetsmiljöverket fram en fyrgradig skala. Nivå 4 är den högsta risken: den beskriver akuta risker. Men även den lägsta risken ska ses som hög enligt Arbetsmiljöverket, eftersom utgångspunkten för bestämmelser med sanktionsavgifter ju är att det är hög risk att drabbas av ohälsa eller olycksfall om bestämmelsen inte följs. Administrativa brister, som att till exempel inte skicka in mätningar eller inte kunna visa upp ett utbildningsbevis, skulle klassificeras som lägre risker.

”Risktabell” som utgångspunkt för diskussion om risknivå

Riskenivå	Risktyper	Exempel
4	Akuta risker: - Risk för fara för livet - Risk för mycket stor kroppsskada - Allvarligt men för livet	- Obefitligt skydd - Obefintlig besiktning
3	Akuta risker: - Risk för stor kroppsskada - Men för livet - Risk för förgiftning Långsamma risker: - Risk för förgiftning - Farlig hantering som fordrar tillstånd	- Obefitligt skydd - Obefintlig besiktning - Felaktig anmärkning - Asbestrivning
2	Olika typer av kontroller: - Medicinska kontroller - Mätningar, luftmätningar - Farlig hantering som fordrar tillstånd (mindre omfattning)	- Bearbetning/behandling av asbest - Bristfälliga eller obefintliga mätningar
1	- Inskickning av dokumentation - Brister i dokumentation	- Mätrapport saknas - Ingen EG-försäkran eller underskrift saknas

Avgiftens storlek - differentiering av avgifter

Enkelt, tydligt och kopplat till hög risk – men avgiftens storlek då – hur skulle den bestämmas? I projektrapporten om kriterier beskrevs även detta, och myndigheten landade i att det bästa var att differentiera avgiften. Huvudskälet var att det var ett administrativt enkelt sätt, men det var också rimligt att större företag skulle få betala högre avgifter än mindre, enligt Arbetsmiljöverket. Därför var differentiering det bästa sättet att uppnå en förebyggande effekt och det skulle även vara konkurrensneutralt, samtidigt som avgiften kunde vara kännbar.

Utgångspunkten för differentieringen skulle vara antalet anställda, inklusive inhyrd personal. Som antal sysselsatta räknas alla som finns under samma organisationsnummer och inte bara de som arbetar på den inspekterade arbetsplatsen. Arbetsgivare med 500 eller fler sysselsatta betalar maximal avgift oavsett hur många som är sysselsatta.

En fast avgift kunde bli aktuell när en bestämmelse i hög utsträckning riktar sig mot produkttillverkare och leverantörer där det är svårt att knyta betalningsförmåga till antalet anställda eller för brister som gäller per individ eller objekt (Sandahl).

Parallellt med ”risktabellen” ovan skapades ”avgiftstabeller”, en för differentierade avgifter och en för fasta sanktionsavgifter.

Avgiftsnivåer för olika risknivåer, differentierad avgift

Risknivå	Avgiftsnivåer (SEK)	
	Minimavgift	Maximavgift
4	100 000	1 000 000
3	40 000	400 000
2	15 000	150 000
1	5 000	50 000

Avgiftsnivåer för olika risknivåer, fast avgift

Risknivå	Avgiftsnivåer, intervall (SEK)	
	Lägst	Högst
4	400 000	1 000 000
3	150 000	400 000
2	50 000	150 000
1	5 000	50 000

För att bestämma en differentierad avgift användes tabell 4 och för att bestämma en fast avgift användes istället tabell 5. I några få fall som rör produkter kombineras den fasta sanktionsavgiften med en viss procent av produktens försäljningsvärde (AV:s hemsida). I de flesta fall är dock sanktionsavgiften differentierad, vilket innebär att stora arbetsgivare får betala mer än små arbetsgivare. Avgiften på sanktionen beräknas då efter antalet sysselsatta i företaget eller organisationen. Både anställda och inhyrda räknas, oavsett om de arbetar heltid eller deltid.

Bilaga 3

Bestämmelser som är belagda med sanktionsavgifter

Av följande länk till pdf-dokument framgår vilka föreskrifter och paragrafer som är förenade med sanktionsavgift.

<https://www.av.se/globalassets/filer/sanktionsavgifter-foreskrifter-paragrafer-med-sanktions-avgifter.pdf>

Referenser

- Arbetsmiljöverket, AFS 2006:05, Användning av truckar
- Arbetsmiljöverket, AFS 1999:3 Byggnads- och anläggningsarbete
- Arbetsmiljöverket, AFS 2017:3 Användning och kontroll av trycksatta anordningar
- Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöansvar och straffansvar – två helt olika saker, 2016
- Arbetsmiljöverket, Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd, Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter, RES 2013/100674, 2013-09-09
- Arbetsmiljöverket, Kriterier för sanktionsavgifter, Projektrapport, JU 2012/100304, 2013-01-21
- Arbetsmiljöverket, Statistik över utdömda sanktionsavgifter fram till 2018-12
- Arbetsmiljöverket, Uppföljning av sanktionsreformen, Återrapporteringskrav enligt regleringsbrev,
- Dnr 2014/114614, 2014-09-17
- Arbetsmiljöverket, Årsredovisning 2018
- Arbetarskydd, nr 10, oktober 2018
- Nordiska ministerrådet, Administrativa sanktionsavgifter, En nordisk komparativ studie, TemaNord 2018:511
- Prevent, Arbetsmiljölagen med kommentarer, 2017
- Prevent, Riktlinjer för truckförarens kunskaper och färdigheter, 2011, Rev 2015-03-30
- Sandahl Rolf, Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild, 2017-01-19
- SOU 1993:81, Betänkande av utredningen om översyn av arbetsmiljölagen
- SOU 2011:57, En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner
- Proposition 2012/13:143, Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna
- Proposition 1993/95:186, Ändringar i arbetsmiljölagen

Intervjuer

Berndt Jonsson, regionchef och nationell samordnare av arbetsmiljöfrågor, Sveriges Byggindustrier

Carin Stoeckmann, vd Byggmästarna i Skåne

Jenny Morin, arbetsmiljöexpert, Svensk Handel

Johan Bark, arbetsmiljö- och säkerhetsexpert, Lidl

Hans Eriksson, arbetsmiljöexpert, Plåt & Ventföretagen

Karin Moberg, f d arbetsmiljörådgivare, Teknikföretagen

Magnus Lefvert, vd LW Sverige AB

Erik Danhard, partner och advokat, Kanter advokatbyrå

Maria Hagberg-Forss, jurist, Hagberg Forss Juridik AB

Peter Andersson, jurist och universitetslektor, Göteborgs universitet

Anna Varg, chefsjurist, Arbetsmiljöverket

Ann-Charlotte Althén, Verksamhetsstatistiker, Arbetsmiljöverket

Annelie Hytter, enhetschef, Arbetsmiljöverket

Kresimir Iveskic, f d enhetschef för avdelningsstab inspektion, Arbetsmiljöverket

Tidigare rapporter i serien "Förändring – för en ännu bättre arbetsmiljö" finns att beställa eller ladda ner i PDF-format från svensktnaringsliv.se. De finns även att hämta från iBooks.

